Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/872

01. 10. 87

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1987 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1985)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (87) — vom 1. Oktober 1987 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Sie betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 111, 112 BHO, § 55 HGrG). In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Wegen der Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1985 vgl. Nr. 1. Die Bemerkungen sind im übrigen nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO); sie erfassen Prüfungsergebnisse möglichst zeitnah.

Der Bundesrechnungshof kommt auch auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof ausnahmsweise dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten sonstwie beispielhafte Bedeutung zukommt.

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 84) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 85).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle in einer Kurzfassung berichtet, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Prüfungsverfahren gefolgt ist (vgl. Nr. 86).

Über Feststellungen zu einem Sachverhalt aus dem Bereich des Bundesministers der Verteidigung berichtet der Bundesrechnungshof in dem besonderen Verfahren nach § 97 Abs. 4 BHO.

Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten.

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher, soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Stand des Entlastungsverfahrens

Das Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1984 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO durch den Deut-

schen Bundestag ist noch nicht abgeschlossen; der Bundesrat hat der Bundesregierung am 20. Februar 1987 Entlastung erteilt (Drucksache 11/19).

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts unter anderem dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Bisher bestehen solche Prüfungsrechte bei fünf Körperschaften.

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffs erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben. Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild von dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen somit auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung sowie Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeit gewährleistet sind.

Wegen der fortschreitenden Automatisierung gewinnt die Einschaltung des Bundesrechnungshofes zunehmend an Bedeutung.

Mitwirken von Bediensteten des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied bei internationalen (zwischenstaatlichen) und supranationalen (überstaatlichen) Einrichtungen. Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof aber das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

Für die externen Prüfungsorgane dieser Einrichtungen hat auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Prüfer zu stellen. In aller Regel wird in diesen Fällen der Bundesrechnungshof gebeten, geeignete Bedienstete zu benennen. Gegenwärtig sind zwölf Beamte des Bundesrechnungshofes bei insgesamt sieben internationalen Einrichtungen tätig. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichten sie den Kontrollorganen dieser Einrichtungen unmittelbar.

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1985

1.1 Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

1.1.1

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1985 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1984, das die Einnahmen und Ausgaben auf 259,340 Mrd. DM feststellte.

1.1.2

Die Einnahmen (ohne Kredite und Münzeinnahmen) lagen um 0,1 v. H. über dem Einnahme-Soll (im Vorjahr blieben sie um 1,1 v. H. hinter dem Soll zurück). Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr betrug 5 v. H. (bei einem Soll von 4,9 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1984 3,9 v. H. (bei einem Soll von 5 v. H.) betragen hatte.

Die Mehreinnahmen in Höhe von rd. 346 Mio. DM (die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet) sind vor allem entstanden durch Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer und der Lohnsteuer. Das Aufkommen bei der Umsatzsteuer, der Einfuhrumsatzsteuer und der veranlagten Einkommensteuer blieb dagegen hinter dem Soll zurück.

Bei den Verwaltungseinnahmen sind die Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen und der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank gestiegen, bei den übrigen Einnahmen insbesondere die Tilgung und die Zinsen aus Darlehen zur Förderung von Entwicklungsländern. Mindereinnahmen ergaben sich besonders bei der Investitionshilfe-Abgabe.

1.1.3

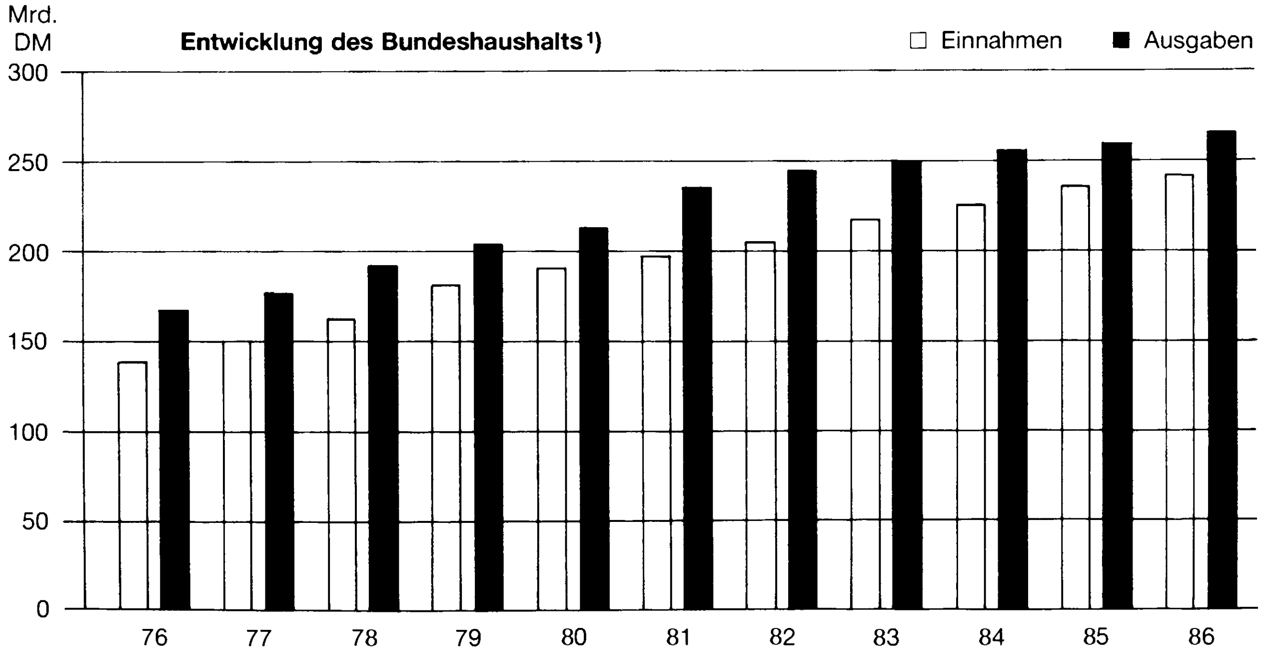
Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) blieben um 0,9 v. H. unter dem Soll des Haushaltsplans. Gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Haushaltsausgaben um 2,1 v. H. (1984: 2 v. H.) bei einer vorgesehenen Steigerungsrate von 3 v. H. (1984: 4,2 v. H.).

Die Minderausgaben in Höhe von 2,229 Mrd. DM sind insbesondere bei den Ausgaben für Investitionen (vor allem bei den Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz und den Zuschüssen zur Entwicklung von zivilen Flugzeugen), bei den Zuweisungen und Zuschüssen (vor allem für Nachversicherungen im Einzelplan Versorgung, an den Lastenausgleichsfonds und für den Absatz von zivilen Flugzeugen) sowie bei den Zinsen eingetreten. Mehrausgaben entstanden u. a. bei den Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung und für Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz sowie bei den Investitionszuschüssen für den Streckenausbau zur Verstärkung der eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn.

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

1.1.4

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ergibt sich für die Jahre 1976 bis 1986 aus dem nachfolgenden Schaubild.



[1]) Ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel

1.2 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

1.2.1

Nach Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung 1985 schließt das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 257,544 Mrd. DM ausgeglichen ab.

Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1985 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 9,362 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1986 umgebucht (bezüglich der Umbuchung aus dem Haushaltsjahr 1984 vgl. Nr. 1.8.1).

1.2.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1985 sah einen Finanzierungssaldo von 25,340 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen und Minderausgaben verringerte sich der Finanzierungssaldo um 2,6 Mrd. DM auf 22,740 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

1.3 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1985 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

1.4 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1985 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

		DM
Kapitel 06 01	Titel 972 01	5 000 000
Kapitel 11 13	Titel 972 01	90 000 000
Kapitel 23 02	Titel 972 01	10 000 000
Kapitel 30 01	Titel 972 01	80 000 000
Kapitel 31 01	Titel 972 01	40 000 000
		225 000 000

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der betreffenden Einzelpläne (Bundesminister des Innern, für Arbeit und Sozialordnung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Forschung und Technologie sowie für Bildung und Wissenschaft) erwirtschaftet.

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.5.1

Im Haushaltsjahr 1985 wurden Mehrausgaben in Höhe von 1,940 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	1 317 181 776,40 DM
außerplanmäßige Ausgaben	622 587 988,02 DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 0,7 v. H. der Sollausgaben in Höhe von 259,340 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 460,3 Mio. DM höher als im Vorjahr. Die Zunahme wurde insbesondere verursacht durch eine außerplanmäßige Bewilligung im Einzelplan des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung zur Sicherung der Schwankungsreserve der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (620 Mio. DM).

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben gedeckt werden.

1.5.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 14 Einzelplänen insgesamt 4,1 Mio. DM überplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 13 Einzelplänen 21,4 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne

	Zahl der Posten	DM
Bundesminister der Verteidigung	10	3 104 856,56
Auswärtiges Amt	5	484 641,13
Bundesminister für Verkehr	2	262 413,26
Bundesminister für Forschung und Technologie	4	129 342,40
	21	3 981 253,35
10 weitere Einzelpläne ..	20	167 812,00
	41	4 149 065,35

In 31 der 41 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst beim Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 25 Fälle von insgesamt 34); in 25 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Vier Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In elf Fällen hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

1.6 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1986 übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich unter Berücksichtigung eines negativen Einnahmerestes auf insgesamt 3,816 Mrd. DM (davon Vorgriffe 36,6 Mio. DM). Sie betragen (wie im Vorjahr) 1,5 v. H. der Ist-Ausgaben.

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat der Restebestand, der sich seit dem Haushaltsjahr 1981 um 1,792 Mrd. DM vermindert hatte, gegenüber dem Vorjahr um 143 Mio. DM zugenommen. Die Zunahme ist vor allem auf die Entwicklung im Einzelplan des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zurückzuführen, dessen Restebestand sich gegenüber dem Vorjahr — besonders infolge von Haushaltsresten bei den Ausgaben für den Ausbau und Neubau von Hochschulen — mehr als verdoppelt hat.

Hinsichtlich der Entwicklung des Restebestandes im Bereich des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, der gegenüber dem Vorjahr um weitere 96 Mio. DM zugenommen hat, wird auf Nr. 1.11 der Bemerkungen 1986 vom 10. Oktober 1986 (Drucksache 10/6138) verwiesen.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 55,470 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht, die von Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich über- und außerplanmäßigen) im Gesamtbetrag von 55,470 Mrd. DM ausgeht, waren diese zum Jahresende 1985 in Höhe von 39,092 Mrd. DM in Anspruch genommen.

Die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen läßt sich nicht nachprüfen, weil sie in die Rechnungslegung noch nicht einbezogen sind. Der Bundesminister will die Höhe der Verpflichtungen und der Geldforderungen im Sinne des § 71 Abs. 1 Satz 2 BHO nach Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens, mit deren Entwicklung er sich bereits seit dem Jahre 1969 befaßt, in der Jahresrechnung nachweisen (§ 80 Abs. 2 BHO). Er geht davon aus, daß dies wegen der erforderlichen Vorarbeiten nicht vor Ende des Jahres 1987 der Fall sein wird. Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 1.4) über dieses Thema berichtet und wird die Entwicklung weiter beobachten.

1.8 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

1.8.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1985 zur Deckung von Ausgaben und zur Tilgung zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1985 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1984 . .	13,915	13,915
Zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1985	24,990	13,847
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz)	45,572	44,657
	84,477	72,419

1.8.2

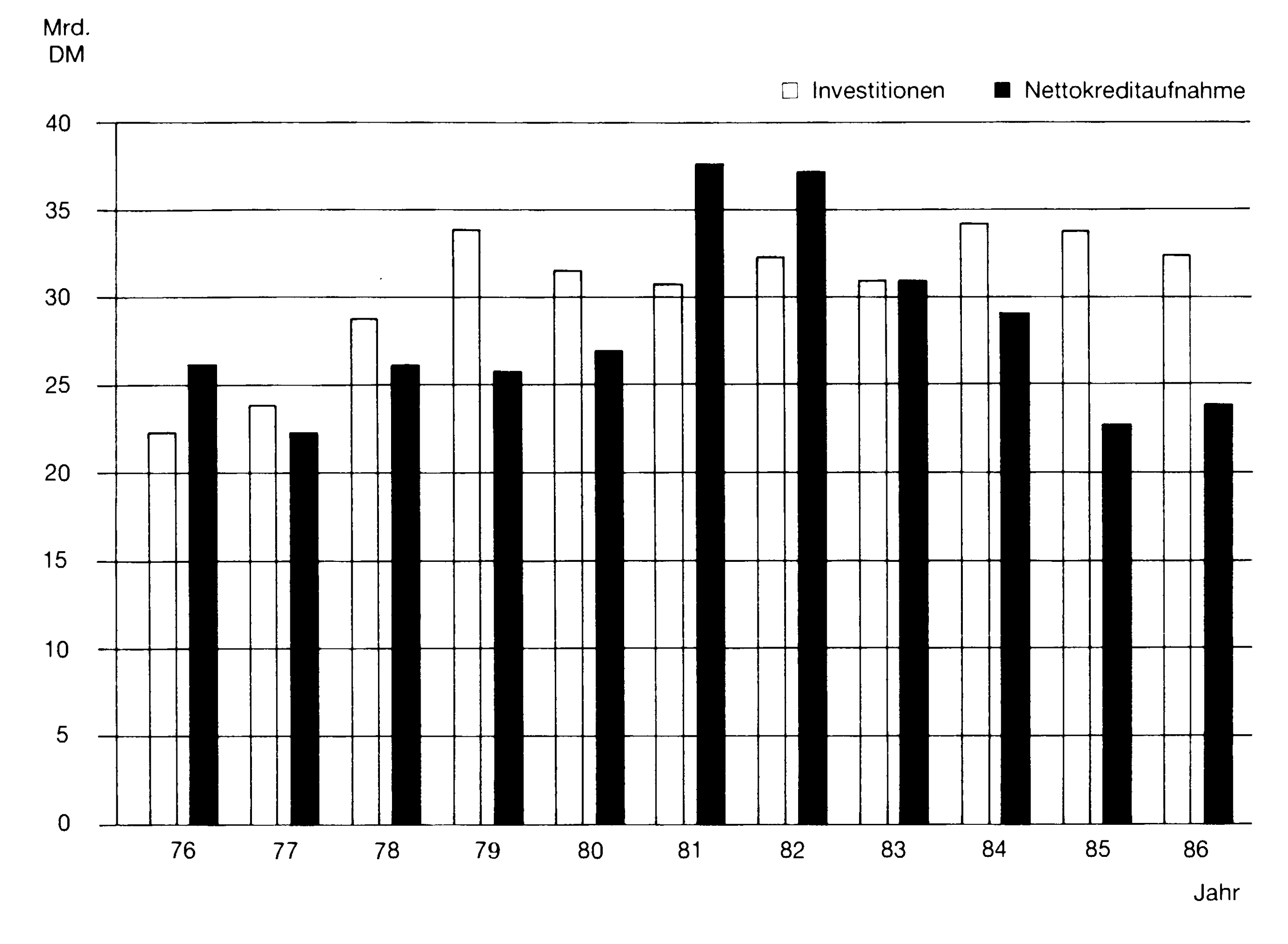
Von der im Haushaltsplan veranschlagten Nettokreditaufnahme in Höhe von 24,990 Mrd. DM wurden 22,386 Mrd. DM benötigt. Zur Deckung dieses Kreditbedarfs wurden folgende Ermächtigungen in Anspruch genommen:

	in Mrd. DM	
Übertragung von Kreditmehreinnahmen aus 1984 (§ 72 Abs. 6 BHO [1]))		4,902
Restlicher Ermächtigungsbetrag aus dem Vorjahr (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1984 i. V. m. § 18 Abs. 3 BHO)		13,915
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung aufgrund § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1985		13,847
		32,664
Für Tilgungen nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1985 nicht in Anspruch genommener Ermächtigungsbetrag	0,915	
Übertragung von Kreditmehreinnahmen in das Haushaltsjahr 1986 (§ 72 Abs. 6 BHO [1]))	9,362	10,277
		22,386 [2])

[1]) Zusammen mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01
[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

1.8.3

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 10,279 Mrd. DM unter dem Investitions-Soll von 35,269 Mrd. DM (Ist = 33,709 Mrd. DM). Die tatsächliche Entwicklung der Ist-Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1976 bis 1986 im nachfolgenden Schaubild dargestellt.



1.8.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 20,747 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 197 Tagen (im Vorjahr an 169 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 9,712 Mrd. DM (im Vorjahr 6,092 Mrd. DM), das sind 3,7 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 2,4 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit 4 und 4,5 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 5,5 und 6,2 v. H. An Zinsen für Kassenkredite mußten insgesamt 98,5 Mio. DM (im Vorjahr 39,7 Mio. DM) gezahlt werden.

1.9 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

1.9.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug am Ende des Haushaltsjahres 1985 392,361 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

	Mrd. DM
Finanzkredite	390,681
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,100
Eigene Bundesschuld	390,781
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds (abzüglich Eigenbestand von 106 Mio. DM)	1,579
Summe	392,361[1])[2])

1.9.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1985 bis 1987 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Die Zahlen sind den Haushalts-

[1]) Von der zum 31. Dezember 1985 ausgewiesenen Schuld sind 8,094 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt.

[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

plänen, der Haushaltsrechnung 1985 (bereinigtes Ist) und dem vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschluß für das Jahr 1986 entnommen. In den Zahlen für das Jahr 1987 sind entsprechend der Darstellung im Finanzplan des Bundes 1987 bis 1991 (Drucksache 11/701 S. 24) Mindereinnahmen von 4 Mrd. DM berücksichtigt, die nach den Ergebnissen der Steuerneuschätzung vom Mai 1987 gegenüber den Ansätzen des Haushaltsplans erwartet werden. Die Finanzierungslücke wird nach den Annahmen des Bundesministers durch Erhöhung der Nettokreditaufnahme um diesen Betrag gedeckt. Die Klammerzahlen in der Spalte 1987 sind die abweichenden Zahlen des ursprünglichen Haushaltsplans.

	1985		1986		1987 Soll (gemäß Kabinettsbeschluß vom 1. Juli 1987)	
	Soll	Ist	Soll	Ist		
	in Mrd. DM					
Ausgaben	259,3	257,1	263,5	261,5	268,5	
davon						
für Investitionen	35,3	33,4	34,5	32,8	34,6	
für Zinsen	29,4	29,2	30,4	30,3	30,9	
Einnahmen	234,0	234,3	239,5	238,2	241,9	(245,9)
Finanzierungssaldo	25,3	22,7	24,0	23,3	26,7	(22,7)
Nettokreditaufnahme	25,0	22,4	23,7	22,9	26,3	(22,3)

1.9.3

Die Ausgaben für Zinsen von 29,160 Mrd. DM beliefen sich — bezogen auf die Haushaltseinnahmen von 234,346 Mrd. DM (ohne Einnahmen aus Krediten, haushaltstechnische Verrechnungen und Münzeinnahmen) — im Haushaltsjahr 1985 (wie im Vorjahr) auf 12,4 v. H. Die Ausgaben für Zinsen und Tilgung sowie die Brutto-Kreditaufnahmen haben sich in den Haushaltsjahren 1984 bis 1987 (1987: Soll) wie folgt verändert:

	1984		1985		1986		1987 Soll (gemäß Kabinettsbeschluß vom 1. Juli 1987)	
	in Mrd. DM							
Brutto-Kreditaufnahme		73,1		68,0		83,4		88,4 (84,4 [1]))
Zinsen	27,8		29,2		30,3		30,9	
Tilgung	44,8	72,5 [2])	45,6	74,7 [2])	60,4	90,7	62,1	93,0

[1]) Gemäß Haushaltsgesetz 1987 vom 19. Dezember 1986
[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen

1.9.4

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt (zuletzt in seinen Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 4.15.4 —) auf die finanzwirtschaftliche Problematik hingewiesen, die sich aus steigenden Ausgaben für Zinsen hinsichtlich der Beweglichkeit bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ergibt. In den Jahren 1982 bis 1986 waren die Kreditaufnahmen des Bundes niedriger, als dies die Planzahlen des Haushalts vorsahen. Auch liegen seit dem Haushaltsjahr 1984 die veranschlagten Nettokreditaufnahmen unterhalb der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Dennoch werden die Ausgaben für Zinsen, wie sich aus der nachfolgenden Übersicht ergibt, nicht nur absolut, sondern fast ausnahmslos auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben wie auch zu den Steuereinnahmen in den kommenden Jahren weiterhin deutlich ansteigen.

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen [1]		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1970	88,0	83,7	2,3	*2,6*	*2,7*
1980	215,7	176,2	14,0	*6,5*	*7,9*
1981	233,0	180,5	18,0	*7,7*	*10,0*
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987 [2]	268,5	216,5	30,9	*11,5*	*14,3*
1988 [3]	275,0	222,5	32,4	*11,8*	*14,6*
1989 [4]	281,8	232,5	32,4	*11,5*	*13,9*
1990 [4]	288,8	236,4	33,7	*11,7*	*14,3*
1991 [4]	296,0	248,0	37,2	*12,6*	*15,0*

[1]) Ansätze lt. Kapitel 32 05 (ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09)
[2]) Haushaltssoll nach Maßgabe des Kabinettsbeschlusses vom 1. Juli 1987
[3]) Haushaltsentwurf 1988
[4]) Finanzplan 1987 bis 1991

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gewinnabführung [1]) Deutsche Bundesbank
	in Mrd. DM	
1978	26,1 [2])	–
1979	25,7 [2])	–
1980	27,1	–
1981	37,4	2,3
1982	37,2	10,5
1983	31,5	11,0
1984	28,3	11,4
1985	22,4	12,9
1986	22,9	12,7
1987	26,3 (Soll) [3])	7,3
1988	29,3 (Haushaltsentwurf)	6,0 (Haushaltsentwurf)
1989	27,2 (Finanzplan)	5,5 (Finanzplan)
1990	30,9 (Finanzplan)	5,0 (Finanzplan)
1991	26,1 (Finanzplan)	5,0 (Finanzplan)

[1]) Jeweils aufgrund des Geschäftsergebnisses aus dem Vorjahre
[2]) Einschließlich Konjunktur- und Sonderprogramme 1974/75
[3]) Gemäß Kabinettsbeschluß vom 1. Juli 1987

1.9.5

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 4.16.3) darauf hingewiesen, daß bei der Würdigung der Höhe der Kreditaufnahmen nicht unberücksichtigt bleiben darf, daß die Senkung des Kreditbedarfs zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die hohen Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist, die nicht auf stetigen Gegebenheiten beruhen. Die folgende Übersicht zeigt, daß die Gewinnabführungen im Jahre 1987 erheblich zurückgehen und sich nach dem Finanzplan vom Jahre 1988 an bei 5 bis 6 Mrd. DM jährlich einpendeln.

1.9.6

Der Rückgang bei den Gewinnabführungen, das nach der Steuerschätzung vom Mai 1987 in diesem Jahr um 4 Mrd. DM geringere Steueraufkommen und die beschlossenen und noch vorgesehenen steuerlichen Entlastungen haben zur Folge, daß sich die seit dem Jahre 1982 rückläufige Entwicklung der Höhe der Kreditaufnahmen nach den Zahlen des neuen Finanzplans zumindest bis zum Jahre 1990 einschließlich nicht fortsetzen wird. Im Jahre 1987 werden die Kreditaufnahmen um mehr als 17 v. H. über der im Haushaltsplan veranschlagten Nettokreditaufnahme liegen und nur deshalb noch deutlich unter 30 Mrd. DM bleiben, weil Einnahmen von 3,3 Mrd. DM aus der Veräußerung von Anteilsrechten an Bundesunternehmen zur Verfügung stehen. Doch Einnahmen dieser Art sind einmaliger Natur; nach der Finanzplanung werden solche Einnahmen nur bis zum Jahre 1989, zudem in weit geringerer Höhe, erzielt werden können (1988: 1,8 Mrd. DM; 1989: 0,5 Mrd. DM).

1.9.7

In der Finanzlage des Bundes für die kommenden Jahre bestehen noch Unwägbarkeiten. Risiken für den Bundeshaushalt ergeben sich insbesondere durch die weiterhin angespannte Haushaltslage der EG; der EG-Haushalt soll nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 29./30. Juni 1987 auf eine neue Finanzgrundlage gestellt werden (Finanzplan 1987 bis 1991 Drucksache 11/701 — Nr. 1.9.1. —). Eine Erhöhung des deutschen Finanzanteils erfordert nach Auffassung der Bundesregierung „einen vollen finanziellen Ausgleich für den Bund durch eine Beteiligung der Länder an den deutschen EG-Belastungen und/oder eine begrenzte Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern" (Finanzplan a. a. O. Nr. 1.7.1. a. E.).

Risiken für die weitere Zukunft, die derzeit noch nicht beziffert, auch nicht auf einzelne Jahre aufgeteilt werden können und die dementsprechend auch im Finanzplan nicht berücksichtigt sind, sind auch in einigen anderen Bereichen erkennbar. Schließlich müssen, nachdem im Finanzplan des Bundes 1987 bis 1991 die vorgesehenen Steuerrechtsänderungen, die bis zum Jahre 1991 in drei Stufen eine Nettoentlastung der Bürger von rd. 48 Mrd. DM bewirken sollen,

weitere Entlastungen in Höhe von 19 Mrd. DM noch durch Umschichtungen im Steuersystem, in erster Linie durch Abbau von Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderregelungen, finanziert werden (vgl. Finanzplan a. a. O. Tz. 1.2). Die dazu erforderlichen Beschlußvorschläge stehen noch aus.

Der Bundesrechnungshof fühlt sich verpflichtet, im Rahmen seiner Berichterstattung auf diese Gesichtspunkte hinzuweisen.

1.10 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies für das Jahr 1984 einen Bilanzgewinn von 13,202 Mrd. DM aus (für das Jahr 1983: 11,771 Mrd. DM; 1985: 12,924 Mrd. DM). Die Höhe des Gewinns 1984 erklärt sich vor allem aus Zinseinnahmen für Geldanlagen im Ausland infolge des hohen ausländischen Zinsniveaus, in den Vorjahren auch aus Erträgen aus dem An- und Verkauf von Fremdwährungen. Im Haushaltsjahr 1985 wurden 12,944 Mrd. DM Reingewinn aus dem Jahre 1984 an den Bund abgeführt.

1.11 Sondervermögen

1.11.1

Über die Prüfungsergebnisse der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nr. 52 bis 64 und 65 bis 83 berichtet.

1.11.2

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung 1985) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf diese Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1985 vom Bundesrat am 13. März 1987 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll 574 S. 61). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

  Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes weist bei einem Einnahmenüberschuß von 66,4 Mio. DM zum 31. Dezember 1985 einen Bestand von 67,8 Mio. DM aus. Zum 31. Dezember 1984 betrug der Einnahmenüberschuß 0,9 Mio. DM bei einem Endbestand von 1,4 Mio. DM.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 berichtet worden (Drucksache 10/4367 Nr. 1.4).

— Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1985 14,961 Mrd. DM (im Vorjahr 14,458 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 6,690 Mrd. DM (im Vorjahr 6,564 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 353,2 Mio. DM (im Vorjahr 387,4 Mio. DM). Die Ausgabereste haben sich um 172,7 Mio. DM auf 1,038 Mrd. DM verringert.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 berichtet worden (Drucksache 10/4367 Nr. 49).

— Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 41,8 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1985 ein Vermögen von 1,324 Mrd. DM aus, dem Schulden von 1,712 Mrd. DM gegenüberstehen. (Im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 77,7 Mio. DM, das Vermögen 1,517 Mrd. DM und die Schulden 1,863 Mrd. DM.) Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

  Über die Prüfung des Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 vom 10. Oktober 1986 berichtet worden (Drucksache 10/6138 Nr. 38).

— Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1985 bei einem Einnahmenüberschuß von 0,2 Mio. DM einen Bestand von 9,3 Mio. DM (im Vorjahr 9,1 Mio. DM) aus.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 berichtet worden (Drucksache 9/978 Nr. 11.2).

— Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1985 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag 16,4 Mio. DM (im Vorjahr 25,7 Mio. DM).

— Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist zum 31. Dezember 1985 bei einem Ausgabenüberschuß von 11,6 Mio. DM einen Endbestand von 686,8 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Ausgabenüberschuß von insgesamt 32,9 Mio. DM und ein Endbestand von 667,1 Mio. DM.

  Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 berichtet worden (Drucksache 10/2223 Nr. 21).

— Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1985 einen Bestand von 4,016 Mrd. DM (im Vorjahr 4,092 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1985 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug 2,368 Mrd. DM.

  Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 berichtet worden (Drucksache 9/2108 Nr. 12).

1.12 Bundesbetriebe

Die vom Bundesminister der Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen Landwirtschaftsbetrieb, das Westvermögen (Verwaltung von Wohneinheiten), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie zehn behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1985 weisen aus:

- die Maschinenzentrale, die nicht Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,
- das Wasserwerk einen Gewinn von 128 100 DM bei einem Betriebskapital von 1,5 Mio. DM,
- der Landwirtschaftsbetrieb — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1985 — einen Verlust von 309 400 DM, zu dessen Abdeckung der Betrieb einen Zuschuß des Bundes von 180 000 DM aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 erhalten hat, bei einem Betriebskapital von 4,8 Mio. DM,
- das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 6,4 Mio. DM bei einem Bilanzwert von 191,9 Mio. DM,
- die Bundesdruckerei einen Gewinn von 4,9 Mio. DM bei einem Betriebskapital von 243,5 Mio. DM und
- die Kleiderkasse einen Jahresgewinn von 60 400 DM bei Umsatzerlösen von 6 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 720 800 DM.

Von den zehn behördeneigenen Kantinen weisen fünf Kantinen Überschüsse aus.

1.13 Personalhaushalt

1.13.1

Für das Haushaltsjahr 1987 weist die Anlage zum Haushaltsgesetz 302 597 Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte sowie Arbeiter) aus.

Die Entwicklung der Stellenpläne seit 1980 zeigt die nachfolgende Übersicht:

Entwicklung der Stellenpläne im Bund von 1980 bis 1987
(Oberste Bundesbehörden und nachgeordnete Bereiche; ohne Soldaten)
— nach Anlage der Haushaltsgesetze —

		Oberste Bundesbehörden	Nachgeordnete Bereiche	Insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr in v. H.
1980	Beamte [1]	12 153	104 395	116 548	+0,7
	Angestellte	7 001	84 104	91 105	+0,3
	Arbeiter	1 074	105 166	106 240	−0,1
	Insgesamt	20 228	293 665	313 893	+0,3
1981	Beamte [1]	12 168	104 595	116 763	+0,2
	Angestellte	6 980	84 175	91 155	+0,1
	Arbeiter	1 073	105 113	106 186	−0,1
	Insgesamt	20 221	293 883	314 104	+0,1
1982 [2]	Beamte [1]	12 112	103 238	115 350	−1,2
	Angestellte	6 845	82 939	89 784	−1,5
	Arbeiter	1 077	105 061	106 138	−0,1
	Insgesamt	20 034	291 238	311 272	−0,9
1983	Beamte [1]	11 998	102 218	114 216	−1,0
	Angestellte	6 757	81 823	88 580	−1,3
	Arbeiter	1 058	103 972	105 030	−1,0
	Insgesamt	19 813	288 013	307 826	−1,1
1984	Beamte [1]	11 951	101 917	113 868	−0,3
	Angestellte	6 614	80 733	87 347	−1,4
	Arbeiter	1 079	102 874	103 953	−1,0
	Insgesamt	19 644	285 524	305 168	−0,9
1985	Beamte [1]	12 034	98 979	111 013	−2,5 [3]
	Angestellte	6 559	80 560	87 119	−0,3
	Arbeiter	1 116	102 796	103 912	−0,0
	Insgesamt	19 709	282 335	302 044	−1,0 [3]
1986	Beamte [1]	12 096	99 301	111 397	+0,3
	Angestellte	6 534	80 625	87 159	+0,0
	Arbeiter	1 147	102 500	103 647	−0,3
	Insgesamt	19 777	282 426	302 203	+0,1
1987	Beamte [1]	12 417	99 650	112 067	+0,6
	Angestellte	6 549	80 473	87 022	−0,2
	Arbeiter	1 195	102 313	103 508	−0,1
	Insgesamt	20 161	282 436	302 597	+0,1
Veränderung von 1980 bis 1987:					−3,6

[1]) Einschließlich Richter und Professoren
[2]) Einschließlich 1. und 2. Nachtragshaushalt
[3]) Unter Berücksichtigung der Planstellenbereinigung beim Bundesgrenzschutz (−3 039 Planstellen)

1.13.2

Im Jahre 1985 sind insgesamt 292 Stellen (152 Planstellen für Beamte, 70 Stellen für Angestellte und 70 Stellen für Arbeiter) neu bewilligt worden (rd. 20 v. H. dieser Stellen entfallen auf die obersten Bundesbehörden, rd. 25 v. H. sind mit kw-Vermerken versehen).

Die Stellenbewilligungen betreffen insbesondere

- Kapitel 15 08 — Bundesamt für den Zivildienst —
  — 50 Stellen, davon 25 mit kw-Vermerk,
- Kapitel 02 01 — Deutscher Bundestag —
  — 22 Stellen, davon 5 mit kw-Vermerk,
- Kapitel 07 10 — Deutsches Patentamt in München —
  — 12 Stellen.

1.13.3

Die Gesamtstellenzahl ist jedoch gegenüber dem Jahre 1984 zurückgegangen. Dies ist insbesondere auf eine Stellenbereinigung beim Bundesgrenzschutz aufgrund der Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz zurückzuführen.

1.13.4

Vom Jahre 1986 an ist ein leichtes Ansteigen der Gesamtstellenzahl zu verzeichnen. Hierbei ist erwähnenswert, daß die Entwicklung bei den obersten Bundesbehörden und den nachgeordneten Bereichen nicht gleichmäßig verlief: Die Stellenpläne der obersten Bundesbehörden wurden bis einschließlich dem Jahre 1984 kontinuierlich zurückgeführt, mit dem Jahre 1987 ist jedoch der Stellenbestand des Jahres 1980 annähernd wieder erreicht. Demgegenüber wurden bis zum Jahre 1984 in den nachgeordneten Bereichen zwar prozentual geringere Stelleneinsparungen durchgeführt, der Stellenbestand des Jahres 1985 blieb jedoch bis zum Jahre 1987 nahezu unverändert[1]).

In den Jahren 1982 bis 1987 hat — mit Ausnahme des Jahres 1986 — ein stetiger Abbau der Angestelltenstellen und der Stellen für Arbeiter stattgefunden. Die Planstellen wurden lediglich bis zum Jahre 1984 verringert, ab dem Jahre 1985 nahmen sie wieder zu[1]). Diese Zunahme ist allerdings zum Teil auch auf die Umwandlung von Angestelltenstellen in Planstellen zurückzuführen.

1.13.5

In den Jahren 1980 bis 1987 hat der Bund aufgrund von Bestimmungen der Haushaltsgesetze insgesamt 9 642 Stellen eingespart.

Einzelheiten enthält die nachstehende Übersicht:

[1]) Ohne Berücksichtigung der Stellenbereinigung beim Bundesgrenzschutz

Einsparung von Stellen beim Bund von 1980 bis 1987
(ohne Soldaten)

Haushaltsjahr	Maßnahme Haushaltsgesetz	Status	Oberste Bundesbehörden	Nachgeordnete Bereiche	Insgesamt
1980	—	—	—	—	—
1981	§ 20 Abs. 1	Beamte	92	1 396	1 488
		Angestellte	128	1 240	1 368
		Arbeiter	—	—	—
			220	2 636	2 856 [2]
1982	§ 20 Abs. 1	Beamte	—	1	1
		Angestellte	4	100	104
		Arbeiter	—	—	—
			4	101	105 [2]
	§ 20 Abs. 2	Beamte [1]	130	1 150	1 280
		Angestellte	72	909	981
		Arbeiter	8	1 093	1 101
			210	3 152	3 362 [3]
1983	§ 20 Abs. 1	Beamte	52	404	456
		Angestellte	92	1 062	1 154
		Arbeiter	5	1 037	1 042
			149	2 503	2 652
1984	§ 20	Beamte	—	10	10
		Angestellte	2	48	50
		Arbeiter	—	—	—
			2	58	60
1985	—	—	—	—	—
1986	§ 18	Beamte	—	—	—
		Angestellte	99	41 [4]	140
		Arbeiter	—	—	—
			99	41	140
1987	§ 22	Beamte	4	75	79
		Angestellte	9	343	352
		Arbeiter	2	34	36
			15	452	467
Insgesamt 1980 bis 1987					9 642

[1] Einschließlich Richter
[2] Insgesamt einzusparende Stellen: 3 000
Die restlichen Stellen sind beim Verfassungsschutz und Nachrichtendienst eingespart worden: Insgesamt mehr als 3 000 Stellen
[3] Davon 31 als Ausgleich für neue Stellen
[4] Heuerstellen; Ausgaben bei Kapitel 10 02 Titel 427 74 veranschlagt

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

2 Entsendung von Kraftfahrern ins Ausland
(Kapitel 05 03 Titel 426 01)

2.0

Der Bundesminister verfährt bei Entsendung von Kraftfahrern ins Ausland nicht sachgerecht und auch nicht wirtschaftlich. Einerseits werden unter Sicherheitsaspekten vorrangig von entsandten Kraftfahrern wahrzunehmende Dienstposten mit Ortskräften besetzt. Andererseits richtet der Bundesminister unnötigerweise zunehmend für entsandte Kraftfahrer Dienstposten im Ausland an Orten mit guter Lebensqualität ein.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister für die unter Geheimschutz- und Sicherheitsaspekten neu zu besetzenden Dienstposten alsbald eine sachgerechte Lösung sucht, von der weltweiten Rotation von entsandten Kraftfahrern aber Abstand nimmt.

2.1

Der Bundesminister setzt an seinen Auslandsvertretungen überwiegend Kraftfahrer ein, die im jeweiligen Gastland angeworben worden sind. Diese sogenannten Ortskräfte versehen ihren Dienst teilweise bereits seit Jahrzehnten und in der Regel zur Zufriedenheit der jeweiligen Dienststelle. Zusätzlich hält es der Bundesminister für geboten, im Ausland auch aus der Bundesrepublik Deutschland entsandte Kraftfahrer einzusetzen.

Nach dem Stand vom Oktober 1986 waren von den rd. 420 Dienstposten der Fahrbereitschaft im Ausland 51 (rd. 12 v. H.) mit entsandten Kräften besetzt. Nur acht dieser entsandten Kraftfahrer waren an Orten mit hohem Geheimschutz- und Sicherheitsbedarf (sogenannte Härteposten) eingesetzt. Der Bundesminister kann zwar über die genaue Zahl von Dienstorten mit hohem Geheimschutz- und Sicherheitsbedarf keine konkreten Angaben machen, da sich diese Zahl aufgrund der Sicherheitslage ständig ändert; zwischen ihm und dem Bundesrechnungshof besteht jedoch Übereinstimmung darüber, daß mit den acht Fahrern nicht alle unter Geheimschutz- und Sicherheitsaspekten vorrangig mit deutschen Kräften zu besetzenden Dienstposten versorgt werden konnten. An den Dienstorten A, B und C des kommunistischen Machtbereichs sind beispielsweise ausschließlich Ortskräfte als Kraftfahrer eingesetzt. Andererseits wurden und werden zunehmend Dienstposten für entsandte Kraftfahrer an Orten mit guter Lebensqualität im Ausland eingerichtet. Im Jahre 1986 wurden beispielsweise fünf neu eingestellte Kraftfahrer nach Schweden, Belgien, Großbritannien und Frankreich entsandt. Eine Rückversetzung nach Bonn wurde und wird vom Bundesminister unter Hinweis auf seine geringen Dispositionsmöglichkeiten nicht in Betracht gezogen.

Im Jahre 1985 wurden 13 Kraftfahrer auf Auslandsdienstposten umgesetzt. Unter diesen 13 Versetzungen war nicht eine Rückberufung nach Bonn. Nur drei dieser Versetzungen waren Ablösungen von Härteposten. In seiner Zentrale hat der Bundesminister 33 Kraftfahrer eingesetzt.

2.2

Die Verwendung von entsandten Kraftfahrern im Ausland ist wegen der Höhe der Auslandsbezüge, die die Inlandslöhne und erst recht die Vergütungen von Ortskräften weit übersteigen, wegen der Zuschläge und Beihilfen, der nicht geringen Umzugskosten sowie des Arbeitszeitausfalls durch Heimaturlaub erheblich aufwendiger als der Einsatz von Ortskräften. So sind beispielsweise in Hongkong nach Ablösung der chinesischen Ortskraft durch einen entsandten Kraftfahrer statt bisher 800 DM monatlich nunmehr 6 000 DM im Monat aufzuwenden. In Santiago de Chile betrugen die Mehrkosten durch den Austausch einer Ortskraft gegen einen entsandten Kraftfahrer über 100 000 DM im Jahr.

Von im Jahre 1985 durchgeführten 13 Umzügen für Kraftfahrer waren in zehn Fällen Umzugskosten zwischen 12 000 DM und 25 000 DM aufzuwenden; in zwei Fällen betrugen die Umzugskosten je rd. 49 000 DM, in einem Fall sogar 100 000 DM.

2.3

Deutsche Auslandsvertretungen und der Inspektionsdienst des Bundesministers haben wiederholt gegen den Einsatz von entsandten Kraftfahrern unter Hinweis auf die Vorzüge ortserfahrener, landeskundiger und sprachkundiger Ortskräfte Einwendungen erhoben. Diese Hinweise haben den Bundesminister nicht veranlassen können, von seiner bisherigen Praxis abzurücken.

2.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Entsendung von Kraftfahrern an Auslandsvertretungen im Vergleich zu dem Einsatz von Ortskräften unwirtschaftlich ist und nur vertretbar erscheint, wenn Geheimschutz- und Sicherheitsbelange die Entsendung zwingend gebie-

ten. In diesen Fällen sollten Härteposten im Regelfall aber mit Kraftfahrern aus Bonn besetzt werden; nach Beendigung von deren Dienstzeit im Ausland sei grundsätzlich eine Rückkehr nach Bonn vorzusehen.

2.5

Der Bundesminister hat entgegnet, er halte den Mehraufwand für die Entsendung von Kraftfahrern aus der Bundesrepublik Deutschland für gerechtfertigt und unvermeidbar. In Ländern des kommunistischen Machtbereichs seien aus Sicherheitsgründen grundsätzlich deutsche Kraftfahrer einzusetzen. Was die Dienstorte A, B und C angehe, so bemühe er sich, einzustellende Kraftfahrer gezielt für einen späteren Einsatz in diesen Orten zu gewinnen. Darüber hinaus könnten inzwischen auch Botschaften im westlichen Ausland und in Schwellenländern, die als Ziele für Terroranschläge, Drohungen und Lauschangriffe in Frage kämen, auf mindestens einen entsandten Kraftfahrer nicht verzichten. Diese Kräfte würden vor ihrer Entsendung einem Gefahrentraining unterzogen; sie seien sicherheitsüberprüft und könnten in der Regel eine abgeschlossene Lehre als Kfz-Mechaniker nachweisen. Dies seien an bestimmten Dienstorten zu fordernde Qualifikationen, die Ortskräfte nicht aufzuweisen hätten. Um den Einsatz entsandter Kraftfahrer auf Härteposten auszugleichen, müsse eine gewisse Zahl von Dienstposten an Orten mit guten Lebensbedingungen zur Verfügung stehen, auf die diese sodann umgesetzt werden könnten.

Zu den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes, die Inhaber von Härteposten sollten von dort nach Beendigung ihrer Dienstzeit nach Bonn zurückkehren, hat der Bundesminister eingewendet, der in der Zentrale vorgehaltene Pool von 33 Kraftfahrern reiche nicht aus, um beispielsweise die Rotation zwischen Bonn und Dienstposten in Ländern des Warschauer Paktes zu gewährleisten. Im übrigen sei eine solche Rotation nur im Einvernehmen mit den Betroffenen durchzuführen. Wegen der schwierigen Wohnungssituation, der schulischen Gegebenheiten und der Tatsache, daß bei der Auslandsentsendung in der Regel Ehefrauen ihren Beruf aufgeben müßten, die für den Fall der Rückkehr nach Bonn jedoch keine Wiedereinstellungsgarantie erhielten, sei die Versetzungsbereitschaft der Kraftfahrer in der Zentrale gering. Daneben müsse für einen Einsatz in den Ländern des kommunistischen Machtbereichs die Versetzungsfähigkeit des Bewerbers gegeben sein. Das damit verbundene Folgeproblem vorübergehend oder für längere Zeit im Ostblock nicht oder nicht mehr einsetzbarer Kraftfahrer mache es nötig, daß neben Bonn auch andere Dienstorte außerhalb des kommunistischen Machtbereichs für ihren Einsatz zur Verfügung stehen.

Der Bundesminister hat lediglich zugesichert, daß er anläßlich der Nachbesetzung freiwerdender Kraftfahrerstellen im Ausland künftig die Forderungen des Bundesrechnungshofes in jedem Einzelfall und unter Abwägung der dienstlichen Belange bei der Entscheidung, ob einer Ortskraft oder einem entsandten Bediensteten der Vorzug gegeben werden muß, mitberücksichtigen will.

2.6

Der Bundesrechnungshof stimmt zwar mit dem Bundesminister darin überein, daß Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zurückzutreten haben, wenn sachliche Gründe wie Geheimschutz und Sicherheit aufwendige Maßnahmen erforderlich machen. Im Zeitpunkt seiner Erhebungen waren aber nur acht der im Inland und Ausland insgesamt verfügbaren 84 Kraftfahrer, also nur 10 v. H., an Auslandsvertretungen mit der vom Bundesminister beschriebenen Problematik eingesetzt. Angesichts dieser geringen Zahl erscheint es nicht gerechtfertigt, ein weltweites „Rotationsvolumen" von 84 Dienstposten aufzubauen.

Der Bundesminister hat nicht bestritten, daß an Dienstorten, die unter den von ihm aufgeführten Kriterien eine Entsendung erforderlich machen, teilweise nach wie vor Ortskräfte ihren Dienst versehen. Der Bundesminister hat daher die von ihm selbst vorgegebenen Grundsätze weitgehend nicht angewendet. Insbesondere die Handhabung in Ländern des kommunistischen Machtbereichs, die unter Sicherheitsaspekten als besonders heikle Dienstorte beschrieben werden, läßt bezweifeln, daß er bei der Entsendung von Kraftfahrern tatsächlich seine eigenen Vorgaben einhält. Auch seine Bemühungen, die Dienstorte A, B und C des kommunistischen Machtbereichs mit entsandten Kraftfahrern zu versorgen, hat er erst aufgrund der Erhebungen des Bundesrechnungshofes eingeleitet.

Im Hinblick darauf, daß Auslandsvertretungen und Inspektion des Bundesministers wiederholt gegen die Entsendungspraxis der Zentrale unter Hinweis auf die Vorzüge ortserfahrener, landeskundiger und sprachkundiger Ortskräfte Einwendungen erhoben haben, dürften die bisherigen Entsendungskriterien auf ihre Relevanz für den jeweiligen Einsatzort hin zu überprüfen sein.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister für die unter Geheimschutz- und Sicherheitsaspekten neu zu besetzenden Dienstposten alsbald eine sachgerechtere Lösung sucht und von der weltweiten Rotation von entsandten Kraftfahrern Abstand nimmt.

2.7

Hinsichtlich der Überlegung des Bundesministers, daß für den Einsatz auf sogenannten Härteposten ein Ausgleich geschaffen werden müsse, hält der Bundesrechnungshof an seinem Vorschlag, eine Besetzung solle im Regelfall von Bonn aus erfolgen und nach Beendigung der Dienstzeit im Gastland sei grundsätzlich eine Rückkehr nach Bonn vorzusehen, fest.

Der Bundesminister sollte seinen jetzigen Standpunkt nochmals überdenken. Er könnte zum Beispiel eine Kooperation mit den übrigen Ressorts anstreben. Dabei ist denkbar, daß sich im Zusammenwirken mit den übrigen Ressorts in Bonn ein Kraftfahrerpool bilden läßt, der eine Rotation hieran interessierter Kraftfahrer ausschließlich zwischen Bonn und dem jeweiligen Härteposten ermöglicht.

Befürchtungen des Bundesministers, daß andere Ressorts diesen Überlegungen ablehnend gegenüberstehen könnten, dürften mit Hinweis auf die nur geringe Zahl der für den Pool von anderen Ressorts benötigten Kraftfahrern zu überwinden sein. In jedem Fall sollte der Bundesminister grundsätzlich davon Abstand nehmen, Kraftfahrerdienstposten, die nicht Härtedienstposten sind, mit Kräften zu besetzen, die unmittelbar aus der Bundesrepublik Deutschland entsandt werden. Ferner könnte vom Austausch von Kraftfahrern zwischen Einsatzorten, an denen ein besonderer Geheimschutz- und Sicherheitsbedarf nicht besteht, abgesehen werden.

3 Neubau eines Goethe-Institutes in Dakar/Senegal
(Kapitel 05 04 Titelgruppe 03)

3.0

Der Bundesminister betreibt für einen Institutsneubau des Goethe-Institutes den Erwerb eines Grundstückes in Dakar, ohne zuvor ein umfassendes Konzept hinsichtlich der Nutzung eines solchen Institutsgebäudes entwickelt und ohne sich dabei auch mit der Frage der Finanzierung dieser Investitionsmaßnahme und ihrer Folgekosten (Bewirtschaftung und Personal) befaßt zu haben.

3.1

Das Goethe-Institut (Institut) unterhält in Dakar/Senegal eine Zweigstelle. Sie ist gegenwärtig in einer gemieteten Büroetage untergebracht. Außerdem ist ein nicht repräsentativer „Veranstaltungssaal" gemietet.

Die gemietete Fläche entspricht dem Raumbedarf, der angemessen ist für die Durchführung von Sprachkursen und für die Unterbringung der Verwaltung; in der Programmarbeit hat es sich bewährt, Veranstaltungen in externen Räumen, d. h. in Hörsälen der Universität, öffentlichen Kinos, Konzertsälen der Stadt Dakar und Ausstellungsräumen, die von Fall zu Fall angemietet werden, durchzuführen.

Im Mai 1986 verhandelte in Dakar eine Delegation der Bundesrepublik Deutschland mit Vertretern der Republik Senegal über die Fortentwicklung des Kulturaustausches zwischen beiden Nationen. Dabei kam man überein, daß die Republik Senegal ein Grundstück zur Verfügung stellen und die Bundesrepublik Deutschland mit den Plänen für den Neubau des Institutes im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zügig vorangehen wird. Unmittelbar nach Abschluß der Tagung bot die senegalesische Regierung zwei Grundstücke zur Auswahl an. Der Bundesminister wies daraufhin die Botschaft an, ausführliche Informationen über die beiden Grundstücke einzuholen. Mitte 1986 fragte die Botschaft zurück, welche Überlegungen und Planungen diesem Projekt zugrunde lägen. Der Bundesminister erklärte hierauf, er könne konkreten Überlegungen und Planungen erst nähertreten, wenn die Grundstücksangelegenheit geklärt sei. Ende 1986 berichtete die Botschaft, daß von den beiden Grundstücken eines nicht mehr zur Verfügung stehe und bei dem weiteren die Eigentumsverhältnisse ungeklärt seien. Sie habe sich deshalb mit Verbalnote an die senegalesische Regierung gewandt.

3.2

Im Februar 1987 bat der Zweigstellenleiter des Institutes in Dakar den Direktor der senegalesischen Staatsvermögensverwaltung um Unterstützung in der Angelegenheit. Im März 1987 sprach der neu im Senegal akkreditierte Botschafter bei seinem Antrittsbesuch im Kultusministerium des Gastlandes das Thema „Angebot eines Baugrundstückes für den Neubau eines Goethe-Institutes" an; er wiederholte sein Anliegen im April 1987 mit einem Schreiben an den Minister und bat darin, bei den zuständigen senegalesischen Behörden zu „intervenieren, damit die Angelegenheit so bald wie möglich geregelt werden könne".

3.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im März 1987 vorgehalten, er betreibe den Erwerb eines Grundstückes in Dakar, ohne zuvor ein umfassendes Konzept hinsichtlich der Nutzung eines Institutsgebäudes entwickelt und ohne sich mit der Finanzierung dieser Investition und ihrer Folgekosten befaßt zu haben. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß nach der langjährigen Erfahrung des Institutes mit den bisher in der Kulturarbeit verwendeten Programmen die Möglichkeiten der Zweigstelle in Dakar, sich als Kulturinstitut zu entfalten, sachlich begrenzt sind. Die Notwendigkeit, ein Institutsgebäude zu bauen, sei nach derzeitigen Erkenntnissen nicht ohne weiteres erkennbar. Ein solcher Schritt müsse eingehend überlegt werden und mache Vorplanungen und die Erarbeitung eines Konzeptes für die künftige Institutsarbeit nötig.

3.4

Der Bundesminister hat erwidert, bei den Verhandlungen im Mai 1986 habe man die senegalesischen Gesprächspartner nicht im unklaren darüber gelassen, daß die Haushaltslage des Bundes auf absehbare Zeit es nicht zulasse, irgendwelchen Überlegungen für einen Neubau in Dakar näherzutreten. Es könne also nicht davon die Rede sein, daß er die Überlassung eines Grundstückes betreibe und Baumaßnahmen für ein Institutsgebäude vorbereite. Man habe weder intern noch mit den für Erwerbs- oder Baumaßnahmen zuständigen Ressorts Vorbereitungen oder Planungen in Richtung auf einen Neubau eingeleitet noch gar über den Bau eines Institutsgebäudes entschieden. Auch sei von der Zentralverwaltung des Institutes noch kein konkreter Antrag auf Neuunterbringung der Zweigstelle Dakar vorgelegt worden. Im übrigen könne die von der deutschen Seite gegebene Zusicherung, ein Kulturinstitut zu bauen, nur dann wirksam werden, wenn ein akzeptables Grundstück überlas-

sen werde. Erst zu diesem Zeitpunkt sei zu prüfen, ob ein Institutsgebäude errichtet werden solle.

3.5

Der Bundesrechnungshof sieht in diesen Erklärungen des Bundesministers einen Widerspruch zu den vom Bundesminister selbst in neuerer Zeit veranlaßten Initiativen der Botschaft und des Leiters der Zweigstelle des Institutes. Insbesondere daraus, daß der Botschafter in der Angelegenheit im Frühjahr 1987 gegenüber dem Kultusministerium des Gastlandes persönlich und schriftlich vorstellig geworden ist und um eine umgehende Entscheidung der senegalesischen Stellen gebeten hat, läßt sich ableiten, daß der Bundesminister gewisse Festlegungen herbeigeführt hat. Sollte die senegalesische Regierung nämlich daraufhin nunmehr ihre Zusage einlösen und ein geeignetes Grundstück anbieten, wäre die Entscheidungsfreiheit des Bundesministers zumindest wesentlich eingeschränkt. Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wird er dann nur noch begrenzt anstellen können.

3.6

Über die Frage, das Institut in einem eigenen Gebäude unterzubringen, hätte vor der Absprache mit dem Gastland eine Entscheidung getroffen werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Mai 1986 dem Bundesminister gegenüber festgestellt, daß die Zweigstelle in Dakar neben der gemieteten Büroetage einen unattraktiven Raum für die Spracharbeit nutzt, und empfohlen, diesen Raum aufzugeben und den Unterricht z. B. in Schulen zu verlagern, sowie auch Alternativen für die Organisation der Veranstaltungen zu überlegen. Der Bundesrechnungshof ist jedoch nicht der Auffassung, daß allein der Neubau eines Institutes die angemessene Lösung wäre. Die Entscheidung für oder gegen diese Lösung ist vielmehr davon abhängig, welche künftige Entwicklung für die Kulturarbeit erwartet werden kann. Hierzu ist zu bedenken, daß die Möglichkeiten, als Kulturinstitut Wirkung zu entfalten, vom Interesse der Bevölkerung her begrenzt sind. Der Schwerpunkt der Programmarbeit (Kulturarbeit) sind Wortveranstaltungen (Vorträge, Seminare), die gemäß den in Dakar gemachten Erfahrungen sinnvollerweise in Räumen der Universität durchgeführt werden. Die Bibliotheksarbeit ist mangels Nachfrage aufgegeben und der wesentliche Buchbestand an die Universität abgegeben worden. Im übrigen werden gelegentlich Filmwochen an der Universität veranstaltet. Im Bereich Musik wird ein breiteres Publikum nur durch Jazz-Veranstaltungen erreicht, die in großen Sälen oder unter freiem Himmel durchgeführt werden. Breitenwirksame Veranstaltungen sind im Rahmen von Kulturwochen möglich, die jedoch wegen des erheblichen Aufwandes nur in mehrjährigem Turnus vorgesehen sind. Das Deutschlandbild wird im Gastland im übrigen weitgehend über das Fernsehen durch Trans Tel-Filme geprägt.

Es gibt keine Anzeichen, daß sich durch die Errichtung eines Instituts-Gebäudes an der derzeitigen Situation etwas verbessern ließe.

3.7

Der Bundesrechnungshof hat daher weiterhin Bedenken gegen den Bau eines Kulturinstitutes in Dakar. Er empfiehlt, bevor die Initiativen zur Überlassung eines Grundstückes fortgesetzt werden, umgehend eine Analyse der möglichen kulturellen Aktivitäten des Goethe-Institutes in der Republik Senegal und insbesondere in Dakar; eine darauf basierende Planung wäre nachzuholen. Erst dann könnte eine Entscheidung zur räumlichen Organisation der Zweigstelle des Goethe-Institutes in Dakar sachgerecht getroffen werden. Je nach Ergebnis dieser Untersuchung wird der Bundesminister die notwendigen Folgerungen hinsichtlich des Grundstückes zu ziehen haben.

Bundesminister des Innern
(Einzelplan 06)

4 Festsetzung des Kaufkraftausgleichs im Rahmen der Auslandsbesoldung

4.0

Beamten, Richtern und Soldaten mit dienstlichem Wohnsitz im Ausland wird der Unterschied zwischen der Kaufkraft der fremden Währung und der Kaufkraft der Deutschen Mark durch Zu- oder Abschläge ausgeglichen.

Das Statistische Bundesamt ermittelt die Kaufkraft auf der Grundlage eines Warenkorbes, der hinsichtlich Zusammensetzung und Gewichtung im wesentlichen davon ausgeht, daß der Bedienstete und seine Familie auch im Ausland die heimischen Konsumgewohnheiten beibehalten. Der Bundesrechnungshof hält eine stärkere Anlehnung an das tatsächliche Verbrauchsverhalten im Ausland für erforderlich.

Bei der Festsetzung von Kaufkraftabschlägen gewährt der Bundesminister erheblich höhere Margen als bei der Festsetzung von Zuschlägen.

4.1 Rechts- und Sachlage

4.1.1

Beamte, Richter und Soldaten mit dienstlichem Wohnsitz im Ausland erhalten neben ihrer Inlandsbesoldung Auslandszuschlag, Auslandskinderzuschlag und Mietzuschuß (§ 52 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes — BBesG —) als einkommensteuerfreie Auslandsdienstbezüge. Der Unterschied zwischen der Kaufkraft der fremden Währung und der Kaufkraft der Deutschen Mark wird durch Zu- oder Abschläge ausgeglichen (sogenannter Kaufkraftausgleich; § 54 i. V. m. § 7 BBesG).

4.1.2

Mit dem Kaufkraftausgleich werden die Bezüge an die Währungs- und Preisverhältnisse im Ausland angepaßt. Es ist nicht Zweck des Kaufkraftausgleichs, etwaige immaterielle Belastungen und Erschwernisse der Lebensführung im Ausland abzugelten. Diese werden durch die Zahlung des Auslandszuschlages (§ 55 BBesG) abgegolten.

Der Berechnung des Kaufkraftausgleichs sind grundsätzlich 60 v. H. der Dienstbezüge nach § 52 BBesG — ohne Mietzuschuß — zugrunde zu legen, da nach statistischen Berechnungen angenommen wird, daß durchschnittlich etwa 40 v. H. der Bezüge im Inland verbleiben; mit Wirkung vom 1. Januar 1986 an wird bei Beamten und Soldaten in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 abweichend davon der Zuschlag aus 65 v. H., bei Beamten und Soldaten in den Besoldungsgruppen A 1 bis A 4 aus 70 v. H. der Bezüge berechnet.

Die als Kaufkraftausgleich an die im Ausland tätigen Bundesbediensteten steuerfrei zu zahlenden Beträge sind im Einzelfall nicht unbedeutend, wie sich aus folgenden Beispielsfällen (alle Beamten an einem Dienstort in Mitteleuropa, jeweils 12. Dienstaltersstufe, verheiratet, zwei Kinder am Dienstort) ergibt (Stand: Mai 1987):

	Bes.Gr. A 15	Bes.Gr. A 12	Bes.Gr. A 7
Inlandsdienstbezüge (brutto) ...	6 319,84 DM	4 873,45 DM	3 150,32 DM
Auslandszuschlag Stufe 2/ Auslandskinderzuschlag (steuerfrei)	3 521,00 DM	2 795,00 DM	2 006,00 DM
Summe ...	9 840,84 DM	7 668,45 DM	5 156,32 DM
Kaufkraftausgleich 15 v. H.[1]) .	885,68 DM	690,16 DM	502,74 DM

[1]) Zuschlag bei Bes.Gr. A 15: 15 v. H. von 60 v. H. aus 9 840,84 DM
Zuschlag bei Bes.Gr. A 12: 15 v. H. von 60 v. H. aus 7 668,45 DM
Zuschlag bei Bes.Gr. A 7: 15 v. H. von 65 v. H. aus 5 156,32 DM

Nach dem Stand von März 1986 waren im Ausland fast 9 100 Bedienstete — davon Auswärtiges Amt: 2 855, Bundesminister der Verteidigung: 4 837, Bundesverwaltungsamt (Lehrkräfte): 1 383 — tätig, die Anspruch auf Auslandsdienstbezüge oder auf entsprechende Bezüge nach den einschlägigen Tarifverträgen haben. Im übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß auch die Auslandsmitarbeiter von Zuwendungsempfängern und sonstiger Institutionen, z. B. im Bereich der Entwicklungshilfe, einen Kaufkraftausgleich erhalten.

4.1.3

Der Bundesminister setzt im Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Auswärtigen Amt die Höhe des Kaufkraftausgleichs aufgrund von Teuerungsziffern fest, die ihm das Statistische Bundesamt — in der Regel monatlich — mitteilt. Unter Teuerungsziffer versteht man den Vomhundertsatz, um den ein gegebener DM-Betrag erhöht oder gekürzt werden muß, damit er im Ausland nach Umtausch in die fremde Währung die gleiche Kaufkraft wie im Inland besitzt. Die Teuerungsziffer ergibt sich aus der Abweichung der Kaufkraftparität vom Wechselkurs.

Ende Februar 1986 wurden für den Monat März 1986 rd. 6 Mio. DM (Zuschläge abzüglich Abschläge) gezahlt. Eine Fortrechnung der für diesen Monat ermittelten Werte ergibt, daß bei dem Kaufkraftausgleich ein Prozentpunkt für den Bediensteten durchschnittlich jeweils 41 DM monatlich ausmacht (Stand: Mitte 1987).

4.1.4

Der Bundesrechnungshof, der den Kaufkraftausgleich unter Beteiligung eines Sachverständigen untersucht hat, hält bei zwei Teilbereichen (s. Nr. 4.2 und 4.3) eine Überprüfung für notwendig.

4.2 Ermittlung der Kaufkraftparitäten anhand eines Warenkorbes

4.2.1

Nach den Regeln des sogenannten Gutachterauftrags des Bundesministers aus dem Jahre 1963 soll das Statistische Bundesamt die Teuerungsziffern im Wege des „reinen Preisvergleichs" auf der Grundlage eines Warenkorbes „für ein gehobenes Verbrauchsniveau" ermitteln. Grundsätzlich erheben die Auslandsdienststellen die Preise an den ausländischen Dienstorten anhand von Preisfragebogen und nach Richtlinien des Statistischen Bundesamtes. In Zweifelsfällen überprüfen Mitarbeiter dieses Amtes und der beteiligten Ressorts die Angaben an Ort und Stelle. Da Preiserhebungen immer nur im Abstand von vier bis fünf Jahren durchgeführt werden können, rechnet das Statistische Bundesamt die sogenannten Originalteuerungsziffern unter Zugrundelegung von in- und ausländischen Verbraucherpreisindizes und der sich ändernden Wechselkurse fort.

Die Kaufkraftparitäten werden auf der Grundlage eines Warenkorbes mit 267 Positionen berechnet. Bei der Zusammensetzung des Warenkorbes und der Gewichtung unterstellt der Bundesminister, daß der Bedienstete und seine Familie auch im Ausland die heimischen Konsumgewohnheiten im wesentlichen beibehalten (deutscher Warenkorb). Dem liegt die Überlegung zugrunde, Zweck des Kaufkraftausgleichs sei es, dem Auslandsbeamten die Fortführung deutscher Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten zu ermöglichen.

4.2.2

Der Bundesrechnungshof hält es demgegenüber für sachgerecht, bei der Berechnung der Kaufkraftparitäten von der ihm realistischer erscheinenden Annahme auszugehen, daß der Auslandsbeamte sich teilweise den Verbrauchsgewohnheiten des Gastlandes anpaßt. So wird ein Deutscher in Tokio sicherlich den Verzehr von Kartoffeln zugunsten eines vermehrten Konsums von Reis einschränken oder in tropischen Gebieten Äpfel oder Blumenkohl durch für diese Regionen typische Produkte ersetzen. Die Zugrundelegung des deutschen Warenkorbes bei Berechnung des Kaufkraftausgleichs ermöglicht es daher dem im Ausland eingesetzten Bediensteten vielfach, einen finanziellen Vorteil zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeschlagen, entsprechend den tatsächlichen Verbrauchsgewohnheiten der Auslandsbediensteten den rein deutschen Warenkorb durch einen gemischt deutsch-ausländischen Warenkorb zu ersetzen. Dabei sollte die Abweichung zum jetzigen Warenkorb weniger in der Güterauswahl als in der Gewichtung liegen. Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung, der Dienstherr sei verpflichtet, dem Auslandsbeamten — gleichgültig, wo auch immer auf der Welt er sich befindet — in allen Belangen eine Fortführung seiner deutschen Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten zu ermöglichen. Aufrechterhaltung der Kaufkraft bedeutet, daß der Beamte in die Lage versetzt wird, im Ausland eine Lebensführung beizubehalten, die der deutschen gleichwertig ist.

Der Bundesrechnungshof kann sich für seine Empfehlung auch auf die Praxis z. B. der Schweiz berufen. Diese legt zur Errechnung des Kaufkraftausgleichs vier regionale Warenkörbe zugrunde (je einen für Europa, Nordamerika, Südamerika sowie Afrika/Asien/Australien), die eine vom Standardwarenkorb „Europa" leicht abweichende Auswahl der einzelnen Indexpositionen aufweisen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, daß eine Reihe europäischer Staaten mit einem Warenkorb auskommt, der zwischen 100 und 200 Positionen enthält, während der deutsche Warenkorb sich aus 267 Artikeln zusammensetzt; die Zahl der im deutschen Warenkorb vertretenen Güter sollte daher aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung angemessen verringert werden.

4.2.3

Der Bundesminister hat eingewandt, daß er einen deutschen Warenkorb nach wie vor für sachgerecht halte. Er fühle sich darin auch durch die vom Deutschen Bundestag anerkannte Begründung zum Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern vom 29. März 1974 — 2. BesVNG (Drucksache 7/1906) bestärkt. Diese lautet u. a.:

„Grundlage für die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs durch den Bundesminister des Innern ist eine Teuerungsziffer, bei deren Ermittlung im Wege des reinen Preisvergleichs die durchschnittlichen Verbrauchsverhältnisse (Warenkorb) eines Stichmannes im deutschen Währungsgebiet mit denen im Ausland verglichen werden. Wegen der im Besoldungsrecht notwendigen Pauschalierung und Generalisierung kann es dabei auf den im Einzelfall unter lokalen Bedingungen nötigen Verbrauch nicht ankommen (a. a. O. S. 79)."

Da die Anwendung eines deutschen Warenkorbes nicht zu völlig unrealistischen Vergleichen führen dürfe, habe er das Statistische Bundesamt gebeten, im Gastland nicht vorhandene Waren oder Waren, die im Gastland für entsandte deutsche Auslandsbedienstete unüblich sind, entweder durch andere, gängige Waren zu ersetzen oder die Gewichtung dieser Waren auf die anderen Waren der jeweiligen Warengruppe zu verteilen. Entsprechend solle ab sofort — Juni 1987 — auch bei extrem teuren Waren verfahren werden. Mit diesen Maßnahmen werde die Anpassung an die Lebensverhältnisse des Gastlandes angemessen berücksichtigt.

Im übrigen hat er darauf hingewiesen, daß das Statistische Bundesamt und das Auswärtige Amt für den Fall des Überganges auf regionale Warenkörbe zusätzliches Personal für erforderlich halten.

4.2.4

Der Bundesrechnungshof vermag die Auffassung des Bundesministers nicht voll zu teilen. Nach seiner Auffassung ist weder dem Gesetzeswortlaut noch der Begründung zu entnehmen, daß ein deutscher Warenkorb bei der Berechnung der Kaufkraftparitäten zugrunde zu legen ist. Der Verwaltung soll die Möglichkeit gegeben werden, unabhängig von den jeweils unterschiedlichen Verhältnissen der einzelnen Dienstorte zu einer pauschalierenden und generalisierenden Lösung zu kommen. Eine Zusammenfassung von Ländern unter übergreifenden regionalen Gesichtspunkten würde also auch dem Willen des Gesetzgebers nicht widersprechen.

Der Bundesrechnungshof räumt ein, daß während der Umstellungsphase (Erarbeiten der neuen Warenkörbe) Mehrarbeit anfallen dürfte. Ob es hierzu zusätzlichen Personals bedarf, kann erst beurteilt werden, sobald konkrete Angaben der in Betracht kommenden Stellen vorliegen. Daß auf Dauer ein Personalmehrbedarf besteht, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu erkennen, da nach Beendigung der Umstellungsphase die vom Statistischen Bundesamt und den Auslandsvertretungen zu bewältigende Arbeit nicht über das hinausgehen wird, was diese auch bisher zu leisten hatten.

Vom Bundesminister inzwischen eingeleitete Veränderungen hinsichtlich der Zusammensetzung des Warenkorbes und der Gewichtung einzelner Waren innerhalb desselben stellen erste Schritte zur Lösung des Problems dar. Eine Lösung, die die Interessen des Bundes und seiner Bediensteten angemessen berücksichtigt, wird jedoch erst mit der Einführung regionaler Warenkörbe gefunden werden können.

4.3 Höhe der Margen bei der Festsetzung der Kaufkraftabschläge

4.3.1

Die Kaufkraftzuschläge setzt der Bundesminister so fest, daß er die für den jeweiligen Dienstort ermittelte Teuerungsziffer (s. Nr. 4.1.3) gegebenenfalls auf die nächste durch 5 ohne Rest teilbare Zahl aufrundet (z. B. Teuerungsziffer: +12 v. H., Kaufkraftzuschlag: +15 v. H.).

Abweichend hiervon räumt er bei der Festsetzung von Kaufkraftabschlägen wesentlich höhere Margen ein.

Das hierbei anzuwendende Verfahren ist in seinen Grundzügen in einer Ressortvereinbarung aus dem Jahre 1975 geregelt, die der Bundesminister wie folgt umsetzt:

Erst ab einer Teuerungsziffer von −18 v. H. wird ein Kaufkraftabschlag festgesetzt (5 v. H.), der beim Erreichen einer Teuerungsziffer von −12 v. H. wieder aufgehoben wird. Bei noch niedrigeren Teuerungsziffern als −18 v. H. wird — wie im positiven Bereich — beim Erreichen eines Wertes von jeweils fünf Punkten ein um fünf Prozentpunkte niedrigerer Kaufkraftausgleich festgesetzt, das heißt, daß z. B. erst bei einem Absinken der Teuerungsziffer auf −23 v. H. der Kaufkraftabschlag sich auf 10 v. H. verändert. Nachstehende beispielhafte Angaben (Stand: Mai 1987) für einige Dienstorte dienen der Erläuterung:

Dienstort	Teuerungsziffer in v. H.	festgesetzter Kaufkraft-ausgleich in v. H.
Brüssel	− 2	0
Athen	−21[1]	−10
Madrid	−15 Tendenz: fallend	0
Ankara	−26	−10
Budapest	−19	− 5
London	−15 Tendenz: steigend	− 5[2]

[1]) Es handelt sich nach Angabe des Bundesministers um eine Schätzzahl, so daß er mit der aus seiner Sicht systematisch richtigen Anhebung auf −5 v. H. noch abwartet.

[2]) Für London ist die Teuerungsziffer von −20 v. H. im Monat Februar 1987 auf −15 v. H., aber noch nicht auf −12 v. H. gestiegen.

Derzeit (März 1987) sind in 61 Ländern mit negativen Teuerungsziffern etwa 3 500 Bedienstete beschäftigt.

4.3.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister gegenüber zum Ausdruck gebracht, er halte es nicht für gerechtfertigt, daß der Bundesminister bei der Gewährung von Margen im Negativbereich wesentlich anders verfährt als im Positivbereich. Wie die Tabelle zeigt, führt die Praxis des Bundesministers zu nicht einsichtigen Ergebnissen. Insbesondere erscheint es bedenklich, daß z. B. eine höhere Kaufkraft der DM im Ausland entgegen der Vorschrift des § 7 BBesG erst dann zu einem Kaufkraftabschlag führen soll, wenn der Bedienstete für Waren und Dienstleistungen, für die er im Inland 100 DM aufzuwenden hätte, im Ausland einen Preis von 82 DM und weniger zu zahlen hat.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Mai 1971 (BVerwGE 38, S. 139, 144f.) ist davon auszugehen, daß dem Bundesminister bei der Bestimmung des Kaufkraftausgleichs zwar ein gewisses Ermessen eingeräumt ist. Dies bedeutet nach den Darlegungen des Gerichts jedoch nicht,

„. . . daß die Kaufkraft der Bezüge gegenüber den tatsächlichen Kaufkraftunterschieden wesentlich erhöht oder vermindert werden darf, sondern daß dem (Bundesminister) eine gewisse Freiheit in der Auswahl der Berechnungsmethode überlassen ist und er nicht bei jeder geringfügigen Schwankung der Kaufkraft, sozusagen von Tag zu Tag und von Ort zu Ort, den Kaufkraftausgleich neu festsetzen muß, daß er also . . . eine gewisse Pauschalierung vornehmen kann."

4.3.3

Der Bundesminister hat geltend gemacht, er gewähre Margen zur Teuerungsziffer im Negativbereich aus statistischen Gründen, z. B. wegen statistisch unvermeidbarer Unsicherheiten der Originalteuerungsziffer und der Fortschreibungsergebnisse.

Er hat ferner darauf hingewiesen, daß nach dem Besoldungsrecht ein Kaufkraftausgleich bei Beamten des gehobenen und höheren Dienstes auf 60 v. H. der Bezüge gewährt werde. Da nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes jedoch nur 55 v. H. der Bezüge im Ausland ausgegeben würden (45 v. H. der Dienstbezüge sollen auf Ausgaben im Inland entfallen, wie z. B. Steuern, Versicherungen und Sparbeiträge — so die Begründung zum Regierungsentwurf eines 2. BesVNG vom 29. März 1974 — Drucksache 7/1906 S. 89 —), enthalte der gewährte Prozentsatz eine Marge von fünf Prozentpunkten zugunsten dieser Auslandsbediensteten. Bei Kaufkraftabschlägen wirke sich diese vom Gesetzgeber zugunsten der Bediensteten getroffene Regelung aber zu deren Nachteil aus. Dies sei bei der Margengewährung zu berücksichtigen.

Hieraus ergebe sich — wie in der Ressortvereinbarung festgelegt —, daß die negative Teuerungsziffer zunächst um 20 v. H. anzuheben sei.

Der Bundesminister hat sich schließlich darauf berufen, ihm sei außer der Schweiz kein anderes Land bekannt, das bei seinen Auslandsbediensteten Abzüge von der Besoldung aus Gründen der Kaufkraft oder Währungsparität vornehme.

4.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein derart unterschiedliches Vorgehen bei Zu- und Ab-

schlägen — wie geschildert — nicht gerechtfertigt, weil Fehlerquellen in beiden Bereichen mit etwa der gleichen Häufigkeit auftreten und sich sowohl zugunsten als auch zuungunsten des Auslandsbeamten auswirken können. Er hält es allerdings für erwägenswert, die Höhe der Marge — und zwar im negativen wie im positiven Bereich — davon abhängig zu machen, wie das Statistische Bundesamt die Qualität der von ihm ermittelten Teuerungsziffern nach den Kriterien von „zuverlässig" bis „unsicher" einstuft.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen keine Bedenken dagegen, daß bei der Bemessung des negativen Kaufkraftausgleichs so verfahren wird, als würden diese Auslandsbeamten nur 50 v. H. ihrer Bezüge im Ausland ausgeben. Dies rechtfertigt eine Anhebung der negativen Teuerungsziffer auf fünf Sechstel ihres Wertes (50 v. H. zu 60 v. H.) oder um 16,67 v. H. Der vom Bundesminister angeführte Wert von 20 v. H. dürfte auf einer Rundung beruhen. Die nach der gegenwärtigen Praxis insgesamt gewährte Sicherheitsmarge geht jedoch weit darüber hinaus.

Unabhängig von der Frage, inwieweit international ein Kaufkraftabschlag geregelt ist, weist der Bundesrechnungshof jedoch darauf hin, daß das deutsche Besoldungsrecht bereits seit langem die Festsetzung von Kaufkraftabschlägen zwingend vorsieht. Eine entsprechende Regelung war bereits im Bundesbesoldungsgesetz vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 993) enthalten. Der oben erwähnte Regierungsentwurf eines 2. BesVNG vom 29. März 1974 (vgl. Nr. 4.2.3) sah zwar in § 7 BBesG vor, daß die Festsetzung eines Kaufkraftabschlags in das Ermessen des Bundesministers gestellt sein sollte (Drucksache 7/1906 S. 7, 79). Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages entschied aber, „eine Kaufkraftanpassung müsse, wenn im positiven Sinne, dann auch im negativen Sinne gleichermaßen zwingend vorgeschrieben sein" (vgl. Drucksache 7/3249 S. 5).

4.3.5

Der Bundesminister sollte seine Handhabung bei der Einräumung von Margen grundsätzlich überdenken und dabei dem Symmetriegedanken bei der Bemessung von Zu- und Abschlägen künftig mehr Rechnung tragen.

5 Lehrtätigkeit an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

5.0

Die Lehrtätigkeit der an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung unterrichtenden Bundesbediensteten wird in den einzelnen Fachbereichen unterschiedlich bemessen und teilweise nicht sachgerecht und unterschiedlich vergütet. Der Bundesminister hat die Ermächtigung, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung die Gewährung einer Stellenzulage für hauptamtliche Lehrkräfte zu regeln, noch nicht ausgeübt.

Vom Bundesminister erlassene Richtlinien werden teilweise nicht beachtet. In Teilbereichen sind sie änderungs- und ergänzungsbedürftig.

5.1 Aufgabe und Aufbau der Fachhochschule

Die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Fachhochschule) bildet die Bundesbeamten des gehobenen nichttechnischen Dienstes aus. Sie gliedert sich in den Zentralbereich mit dem Sitz in Köln und zehn Fachbereiche verschiedener Ausbildungsträger. Der Zentralbereich ist verantwortlich für fachübergreifende Regelungen und führt für die Fachbereiche Eisenbahnwesen, Flugsicherung, Wetterdienst, Öffentliche Sicherheit sowie Post- und Fernmeldewesen das Grundstudium, für den Fachbereich Allgemeine innere Verwaltung das Grund- und Hauptstudium durch. Für die Studiengänge der übrigen Fachbereiche (Arbeitsverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Bundeswehrverwaltung, Finanzen und Sozialversicherung) sind dezentrale Bildungsstätten eingerichtet worden, die die Bundesverwaltungen jeweils im Rahmen ihrer Zuständigkeit unterhalten.

5.2 Zuständigkeiten für Fachaufsicht und dienstrechtliche Regelungen

Die Fachaufsicht über den Zentralbereich übt der Bundesminister im Einvernehmen mit den für Lehrende, Studierende und sonstige Beschäftigte der Fachhochschule zuständigen obersten Bundesbehörden und entsprechenden obersten Dienstbehörden aus. Die Fachaufsicht über die einzelnen Fachbereiche der verschiedenen Ausbildungsträger obliegt den dafür zuständigen obersten Bundesbehörden im Benehmen mit dem Bundesminister.

Zuständig für dienstrechtliche Regelungen, die das Lehrpersonal betreffen, sind alle an der Fachaufsicht beteiligten Bundesressorts. Oberste Dienstbehörde für die hauptamtlich Lehrenden ist die für den Fachbereich zuständige Behörde, in deren Geschäftsbereich das Hauptamt des Lehrbeauftragten liegt. Der Bundesminister hat dienstrechtliche Befugnisse nur gegenüber den hauptamtlich Lehrenden des Zentralbereichs und der zu seinem Geschäftsbereich gehörenden Fachbereiche sowie gegenüber den nebenamtlichen Lehrbeauftragten seines Geschäftsbereichs. Zur Regelung der Arbeitsbedingungen der übrigen Lehrkräfte erläßt er Richtlinien.

Diese Zuständigkeitsverteilung erhöht den Regelungs- und Koordinationsbedarf, sie erschwert den einheitlichen und zweckmäßigen Vollzug der Aufgaben, die der Fachhochschule übertragen sind.

5.3 Prüfungsergebnisse

Nach Prüfungen in mehreren Fachbereichen hält der Bundesrechnungshof eine Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften zu den folgenden Sachverhalten für geboten:

5.3.1 Regellehrverpflichtung der hauptamtlich Lehrenden

Die hauptamtlich Lehrenden haben nach dem Dienstpflichtenkatalog des Bundesministers vom November 1980 eine Regellehrverpflichtung von 684 Lehrveranstaltungsstunden im Jahr (Lehrdeputat). Die nach dem Dienstpflichtenkatalog zugrunde gelegte Stundenzahl soll die mit der Lehrtätigkeit verbundenen regelmäßigen Nebenpflichten einschließen. Über- oder Unterschreitungen der Lehrverpflichtung können innerhalb der nächsten beiden Studienjahre ausgeglichen werden.

Die Regellehrverpflichtung wird nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes häufig unterschritten. Das hat sowohl unterrichtsspezifische Gründe, z. B. den unregelmäßigen Unterrichtsbedarf in Sonderfächern, als auch personalwirtschaftliche Ursachen, z. B. rückläufige Einstellungsquoten im öffentlichen Dienst.

Im Widerspruch zu den Vorgaben ermäßigen einige Fachbereiche das Lehrdeputat um Zeitansätze für die Vorbereitung des Unterrichts sowie die Beaufsichtigung und Korrektur schriftlicher Arbeiten. Fachübergreifende Kontrollen finden wegen der jeweils auf die Bundesressorts beschränkten Zuständigkeiten nicht statt. Der Bundesrechnungshof hat das beanstandet und empfohlen, die Einhaltung der Deputate ressortübergreifend zu überwachen.

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß der nach einheitlichen Grundsätzen zu ermittelnde Bedarf an hauptamtlichen Lehrkräften nicht überschritten wird; er sollte außerdem die Haupt- und Nebenpflichten dieser Lehrkräfte verbindlich regeln. Er hat — unter Hinweis auf seine geringen unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten — angekündigt, er werde mit den Spitzenverbänden der zuständigen Gewerkschaften eine Neufassung des Dienstpflichtenkatalogs erörtern.

Der Bundesrechnungshof sieht dem Ergebnis der Erörterung entgegen.

5.3.2 Zulagen für hauptamtliche Lehrkräfte

5.3.2.1

Die Bundesregierung ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Gewährung einer Stellenzulage für hauptamtliche Lehrkräfte zu regeln (§ 44 des Bundesbesoldungsgesetzes). Diese Verordnung steht seit mehr als zehn Jahren aus. Gegenwärtig gewähren die Fachbereiche Lehrvergütungen nach unterschiedlichen Grundsätzen und in unterschiedlicher Höhe von 75 DM bis 125 DM monatlich. Das widerspricht den Grundsätzen der Einheitlichkeit und Gesetzesbindung der Besoldung.

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Länder hat inzwischen einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der mit der Kultusministerkonferenz erörtert werden soll. Die Erörterung dauert noch an. Der Bundesminister sollte die durch § 44 Bundesbesoldungsgesetz vorgegebene Regelungskompetenz nunmehr unverzüglich ausschöpfen.

5.3.2.2

Zum Lehrdeputat für die hauptamtlich Lehrenden gehört die Mitwirkung an Prüfungen. Gleichwohl zahlen einzelne Fachbereiche diesen Kräften besondere Prüfervergütungen, was zu einer Doppelvergütung führt. Der Bundesminister sollte das abstellen.

5.3.3 Nebenamtliche Wahrnehmung von Lehraufgaben

5.3.3.1 Bestellung nebenamtlicher Lehrbeauftragter

Bei der Bestellung nebenamtlicher Lehrbeauftragter ist zu prüfen, ob diese tatsächlich nebenamtlich, d. h. gelegentlich und ohne Beeinträchtigung ihres Hauptamtes, tätig werden. Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Fällen festgestellt, daß Lehrtätigkeiten nebenamtlich ausgeübt werden, obwohl sie durch ihren zeitlichen Umfang zu einem festen und wesentlichen Bestandteil des Hauptamtes des Lehrbeauftragten geworden sind. In diesen Fällen ist die Lehrtätigkeit in das Hauptamt des Beamten einzuordnen und nicht als Nebentätigkeit zu vergüten (§ 3 Bundesnebentätigkeitsverordnung).

Der Bundesminister hat erwidert, die nebenamtliche Wahrnehmung von Lehraufgaben habe innerhalb aller Bereiche der Fachhochschule auf 15 v. H. vermindert werden können. Im übrigen könne die Fachhochschule zur Überwindung personeller Engpässe sowie im Interesse eines wünschenswerten Personalaustausches mit der Verwaltung und der daraus resultierenden Praxisnähe auf nebenamtliche Lehrbeauftragte nicht verzichten.

Dem pflichtet der Bundesrechnungshof bei. Er erinnert aber an das dienstrechtliche Gebot, Daueraufgaben in das Hauptamt des Beamten einzuordnen, auch wenn sie nur Teile seiner regelmäßigen Arbeitszeit in Anspruch nehmen. Der Bundesminister sollte auf die Ressorts einwirken, daß sie diesen Grundsatz beachten.

5.3.3.2 Umfang der nebenamtlichen Lehrtätigkeit

Nach den Richtlinien des Bundesministers über Gewährung von Lehrentschädigung und Lehrvergütung sollen einem Lehrbeauftragten je Woche nicht mehr als drei Unterrichtsstunden, in begründeten Ausnahmefällen bis zu drei Doppelstunden für längstens drei Monate, nebenamtlich übertragen werden. Der Gesamtbetrag der Lehrvergütung darf 1 800 DM im Kalenderjahr nicht übersteigen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Fachbereiche diese Richtwerte zum Teil erheblich überschreiten. Einzelne Lehrbeauftragte erhalten für ihre nebenamtliche Tätigkeit bis zu 6 000 DM jährlich.

Überdies lassen die Richtwerte es zu, einem Lehrbeauftragten mehr als 100 Unterrichtsstunden im Jahr zu übertragen. Das verursacht — zu Lasten des Hauptamtes — einen erheblichen zusätzlichen Zeitaufwand, und zwar auch für die Vor- und Nachbereitung des Unterrichts sowie für Wegeleistungen. Eine Doppelstunde Unterricht außerhalb der Regeldienststelle des Beamten kann den Lehrbeauftragten ganztägig seinem Hauptamt entziehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen die vom Bundesminister gesetzten Richtwerte nicht aus, die nebenamtliche von einer hauptamtlichen Lehrtätigkeit eindeutig abzugrenzen. Der Bundesminister sollte daher die vorgegebenen Richtwerte dahin gehend ändern, daß die Lehrtätigkeit eines nebenamtlichen Lehrbeauftragten höchstens 80 Unterrichtsstunden im Jahr betragen und nicht zu dessen Daueraufgabe werden darf. Eine Lehrtätigkeit größeren Umfanges sollte entweder in das Hauptamt des Lehrbeauftragten eingegliedert oder hauptamtlich Lehrenden übertragen werden.

5.3.3.3 Lehrauftragsvergütungen

Die Lehrbeauftragten erhalten Stundenvergütungen. Nach einem Erlaß des Bundesministers aus dem Jahre 1979 orientierten sich die Vergütungen u. a. an der Vorbildung des Lehrbeauftragten und betrugen zwischen 21 DM und 48 DM. Inzwischen hat der Bundesminister die Beträge in seinem Geschäftsbereich den Sätzen nach der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte angeglichen. Andere Fachbereiche zahlen zum Teil noch die alten, allein an der Laufbahnzugehörigkeit des Lehrbeauftragten ausgerichteten Sätze. Das ist nicht sachgerecht. Der Bundesminister sollte die Vergütungen mehr nach der didaktischen Intensität der Lehrveranstaltungen bemessen (z. B. nach Aktualisierung häufig sich ändernder Unterrichtsstoffe, Bereitstellung umfangreichen Lehrmaterials und Nutzung unterschiedlicher Unterrichtsformen).

Der Bundesminister hat zugesagt, die Vergütung der Lehrbeauftragten für nebenamtliche Lehrtätigkeiten zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof sieht dem Ergebnis dieser Überprüfung entgegen.

5.3.4 Regelungsbedarf für die nebenamtlichen Lehrkräfte

Der Bundesminister wird unter Beachtung der Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts den zeitlichen Umfang der nebenamtlichen Lehrtätigkeit und deren Vergütung neu zu bestimmen haben. Die Einhaltung dieser Regeln sollte er im Benehmen mit den obersten Bundesbehörden fachübergreifend überwachen.

6 Abschlagszahlungen bei der Beschaffung von geschützten Sonderwagen
(Kapitel 06 25 Titel 811 04)

6.0

Die Beschaffungsstelle des Bundesministers hat Abschlagszahlungen in Höhe von mehr als 5 Mio. DM um sechs bis sieben Monate zu früh geleistet. Dadurch ist dem Bund ein Zinsverlust von rd. 200 000 DM entstanden.

6.1

In Nr. 11 der Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 (Drucksache 10/4367) hatte der Bundesrechnungshof über Versäumnisse bei der Planung, Entwicklung und Beschaffung von geschützten Sonderwagen berichtet. Die weitere Beschaffung solcher Fahrzeuge im Jahre 1985 wurde ebenfalls nicht mängelfrei abgewickelt.

6.1.1

Der Bundesminister, vertreten durch seine Beschaffungsstelle, schloß am 7. Dezember 1984 mit einem Unternehmen einen Vertrag über die Lieferung von 159 geschützten Sonderwagen. Der Vertrag mit einem Auftragsvolumen von mehr als 80 Mio. DM sieht eine gestaffelte Lieferung der Fahrzeuge in den Jahren 1985 bis 1988 vor. Er umfaßt auch den Einbau bestimmter, von der Beschaffungsstelle beizustellender Teile. Nach dem Vertrag ist der Bundesminister verpflichtet, jeweils Mitte Januar eine unverzinsliche Vorauszahlung in Höhe von 20 v. H. des auf das jeweilige Jahr bezogenen Auftragswertes zu leisten. Der Restbetrag wird vertragsgemäß 30 Tage nach Empfang der jeweiligen Lieferung gegen Vorlage der Rechnung, der Güteprüfbescheinigung und des Empfangsscheines fällig.

Für den Vertragsabschluß gab der Bundesminister in seinem Schnellbrief vom 30. November 1984 vor, in dem Vertrag solle geregelt werden, daß die Lieferfirma bei beabsichtigten vorgezogenen Lieferterminen die Beistellmöglichkeiten zu berücksichtigen habe. Die Beschaffungsstelle ließ jedoch diese Weisung unberücksichtigt, so daß der Vertrag eine entsprechende Bestimmung nicht enthält.

6.1.2

Für das Jahr 1985 war die Lieferung einer Teilmenge von 47 Fahrzeugen bis spätestens 30. November 1985 vereinbart; eine frühere Lieferung war zugelassen. Im März 1985 leistete die Beschaffungsstelle des Bundesministeriums die vertraglich vereinbarte Vorauszahlung von 4 078 989 DM (20 v. H. von 20 394 945 DM) für die 47 Fahrzeuge.

Bereits am 6. Februar 1985 teilte die Auftragnehmerin mit, daß einige der Fahrzeuge nahezu fertiggestellt seien, jedoch nicht vervollständigt werden könnten, weil sie die von der Beschaffungsstelle beizustellenden Teile noch nicht erhalten habe. Die Beschaffungsstelle hatte diese erst im Januar 1985 bestellt, zudem mußte sie Lieferfristen in Kauf nehmen. Die Beistellteile wurden der Auftragnehmerin zwischen Ende Mai und September 1985 angeliefert.

Für die in die Sonderwagen eingebauten Panzerglasscheiben wurden Beschußversuche vorgenommen, die erst im September 1985 abgeschlossen werden konnten. Danach erhielt die Auftragnehmerin die für die Zahlung des Restbetrages erforderliche Güteprüfbescheinigung.

6.1.3

Die Auftragnehmerin forderte im Februar 1985 eine Erhöhung der Abschlagszahlungen um weitere 70 v. H. bis zur Höhe von 90 v. H. des Auftragswertes der nahezu fertiggestellten Fahrzeuge.

Die Beschaffungsstelle wies daraufhin mit der Begründung, daß das Fehlen der Beistellteile außerhalb des Bereichs läge, den die Auftragnehmerin zu vertreten habe, mit Auszahlungsanordnungen vom

1. April 1985 2 784 646,08 DM für acht und vom
26. April 1985 2 436 565,32 DM für sieben

Fahrzeuge — insgesamt 5 221 211,40 DM — als Abschlagszahlungen an. Diese Fahrzeuge sind Ende September 1985 geliefert worden. Nach überschläglicher Berechnung ist dem Bund durch die vorzeitige Leistung ein Zinsverlust von rd. 200 000 DM entstanden.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Beschaffungsstelle die weiteren Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 5,22 Mio. DM geleistet hat, obwohl dafür kein Rechtsgrund bestand. Die Auftragnehmerin hatte im April 1985 noch nicht geliefert. Wegen zunächst unterschiedlich bewerteter Beschußergebnisse sei sie bis zum 24. September 1985 auch nicht in der Lage gewesen, die Güteprüfbescheinigung zu erbringen, die 30 Tage vor Fälligkeit der restlichen 80 v. H. des Auftragswertes vorliegen mußte. Auch fehlten zunächst noch Räumschild, Bedienungsanleitung und Ersatzteilkatalog.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen die Auffassung vertreten, die Beschaffungsstelle hätte bei der Vertragsgestaltung von vornherein berücksichtigen müssen, daß sich die Beistellung von Einbauteilen möglicherweise verzögert. Sie verfügte nämlich aus der vorangegangenen Beschaffung von Fahrzeugen gleicher Art über entsprechende Erfahrungen, die sie bei der Vertragsgestaltung unberücksichtigt ließ. Auch habe sie die Weisung des Bundesministers in seinem Schnellbrief außer acht gelassen, in dem Vertrag festzuhalten, daß die Lieferfirma bei beabsichtigten vorgezogenen Lieferterminen die Beistellmöglichkeiten zu berücksichtigen habe.

6.3

Die Beschaffungsstelle hat erwidert, nach dem Vertrag hätte die Auftragnehmerin das Recht gehabt, vor dem 30. November 1985 fertiggestellte und gütegeprüfte Sonderwagen zu liefern und bezahlt zu bekommen. Die Zweifel „an der Vertragsgemäßheit" hätten allein nicht zum Anlaß genommen werden können, einen Anspruch der Auftragnehmerin zurückzuweisen. Nachträglich habe sich nämlich herausgestellt, daß die Zweifel des Bundes unberechtigt gewesen seien, denn die sich über Monate erstreckenden Beschußversuche hätten schließlich zu dem Ergebnis geführt, daß die von der Firma ursprünglich eingebauten und nachher auch abgenommenen Panzerglasscheiben von Anfang an vertragsgemäß gewesen seien.

Bei der Vertragsausarbeitung sei nicht vorhersehbar gewesen, daß es zu derart großen Verzögerungen bei der Fertigstellung der Beistellteile kommen würde. Der Schnellbrief des Bundesministers vom 30. November 1984 habe nicht mehr berücksichtigt werden können, weil die „Vertragsausarbeitung" vor diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen gewesen sei.

Wegen der im Zusammenhang mit komplexen Beschaffungen auftretenden Probleme habe sie inzwischen einen Koordinierungsstab eingerichtet, wodurch Mängel der geschilderten Art künftig vermieden werden sollen.

Der Bundesminister, dem Abdruck der Prüfungsmitteilung und der Entwurf dieser Bemerkung zugeleitet wurden, hat nicht Stellung genommen.

6.4

Der Bundesrechnungshof kann den Einlassungen der Beschaffungsstelle nicht folgen. Er bleibt dabei, daß für die Leistung von Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 5,22 Mio. DM im April 1985 keine rechtliche Verpflichtung bestand. Auch wenn die Beschußversuche letzten Endes zu dem Ergebnis geführt haben, daß die Leistung vertragsgemäß war, so kann dies die zusätzlichen Abschlagszahlungen nicht rechtfertigen; der Gütenachweis wurde letztlich erst in der zweiten Septemberhälfte 1985 erbracht. Die Beschaffungsstelle hätte zudem berücksichtigen müssen, daß auch der Auftragnehmerin im Zeitpunkt der zusätzlichen Abschlagszahlungen eine vollständige Leistung nicht möglich war, denn Räumschild und Bedienungsanleitung wurden erst bis September 1985, der Ersatzteilkatalog sogar noch danach geliefert. Unbegründet ist auch der Hinweis, der Schnellbrief des Bundesministers vom 30. November 1984 habe nicht mehr berücksichtigt werden können; denn der Vertrag selbst wurde erst am 7. Dezember 1984, also eine Woche später, unterzeichnet.

Durch die vor Fälligkeit geleisteten zusätzlichen Abschlagszahlungen ist dem Bund ein Schaden von rd. 200 000 DM entstanden.

6.5

Der Bundesminister wird die Haftungsfrage prüfen und bei gleichgelagerten Fällen künftig darauf hinwirken müssen, daß die Beschaffungsstelle seine Weisungen beachtet.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

7 Unterbringung von Beamten des Grenzaufsichtsdienstes an der Grenze zur DDR

7.0

Der Bundesminister richtete im Jahre 1986 an der Grenze zur DDR eine Zolldienststelle neu ein. Er mietete für die Unterbringung von zwei Beamten dieser Stelle ein Doppelwohnhaus zum Preis von mehr als 50 000 DM jährlich auf die Dauer von 20 Jahren, ob-

wohl dienstliche Erfordernisse dafür nicht vorlagen und in zumutbarer Entfernung Bundeswohnungen verfügbar waren.

7.1

7.1.1

Der Bundesminister ersetzte im Jahre 1984 ein Zollboot auf einem Binnensee an der innerdeutschen Grenze in Schleswig-Holstein durch ein leistungsstärkeres Motorboot, um die innerdeutsche Grenze besser überwachen zu können. Das neue Boot sollte auch auf anderen Grenzgewässern, die keine schiffbare Verbindung zum See haben, verwendet und dazu jeweils mittels eines Trailers über Land transportiert werden.

7.1.2

Der Bundesminister ließ einen neuen Anlegesteg und ein neues Bootshaus bauen, das auch für das neue Boot als Winterlager dient. Im Mai 1986 richtete der Bundesminister am Liegeplatz des Bootes eine Grenzaufsichtsstelle ein. Zwei Beamte sollten am neuen Dienstort wohnen, um das Boot „jederzeit einsatzfähig" zu halten.

Wohnungen waren am Dienstort kurzfristig nicht zu erhalten. Die Entfernung von sechs bis zehn Kilometer zu verfügbaren Bundeswohnungen sah der Bundesminister als zu groß an. Er entschloß sich deshalb, einen noch zu errichtenden Wohnungsneubau zu mieten.

7.1.3

Der Bundesminister vereinbarte mit einem bauwilligen Interessenten einen jährlichen Mietpreis von 50 726,16 DM auf die Dauer von 20 Jahren. Das entspricht einem Preis von 23,50 DM/m^2 monatlich. Die Mietkosten werden nur zu einem geringen Teil durch die von den Beamten gezahlte Dienstwohnungsvergütung gedeckt. Der Wohnungsneubau wurde etwa einen Kilometer vom Liegeplatz des Bootes entfernt errichtet.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Beamten der neu eingerichteten Grenzaufsichtsstelle trotz der hohen Kosten am Liegeplatz des Kontrolldienstbootes untergebracht wurden. Das war weder zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Dienstgeschäfte erforderlich noch angesichts der hohen Kosten vertretbar, weil die Lage an der Grenze ruhig ist.

Das Verhalten des Bundesministers ist auch deshalb schwer verständlich, weil er die Oberfinanzdirektionen allgemein ermächtigt hat, Beamten des Grenzaufsichtsdienstes zu gestatten, außerhalb ihres Dienstortes an bis zu 20 Kilometer entfernten Orten zu wohnen.

Durch die unwirtschaftliche Unterbringung entstehen dem Bund für die Dauer des Mietvertrages vermeidbare Mehrausgaben in erheblicher Höhe.

7.3

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, der Grenzaufsichtsdienst könne den Erfordernissen von Sicherheit und Ordnung in diesem Grenzabschnitt nicht ausreichend entsprechen, wenn die Grenzaufsichtsbeamten auswärts untergebracht wären. Außerdem sei es auch aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich, das Boot vor plötzlich auftretenden Witterungseinflüssen schützen zu können. An jedem Bootsstandort wohnten Beamte, die in kürzester Zeit eingreifen könnten, um Schäden vom Boot abzuwenden. Da für einen eigenen Neubau des Bundes höhere Kosten hätten aufgewendet werden müssen, sei es die wirtschaftlich günstigere Lösung gewesen, das Doppelwohnhaus zu mieten.

7.4

Die Ausführungen des Bundesministers überzeugen nicht. Die Ergebnisse der Grenzüberwachung im Jahre 1986, als das Kontrolldienstboot schon eingesetzt war, die Beamten aber noch nicht am Dienstort wohnten, belegen, daß Kontrollen mit dem Boot im Sommer jederzeit möglich, im Winter dagegen nicht notwendig und zeitweise überhaupt nicht durchführbar sind. Auch aus dem Einsatzkonzept des Bundesministers ist erkennbar, daß die Beamten nicht ständig am Einsatzort anwesend sein müssen, weil das Boot auch in anderen Grenzgewässern eingesetzt werden soll. Im übrigen steht für die Bewachung der 10,8 Kilometer langen Seegrenze zusätzlich ein kleines Boot mit Außenbordmotor des Bundesgrenzschutzes bereit.

Schließlich ist jederzeitiges Eingreifen der Beamten zum Schutz des Bootes aus einem Kilometer Entfernung kaum möglich, aber im Hinblick auf die Unterbringung im Bootshaus auch nicht erforderlich. Es ist auch nicht dargetan, daß hier ein ständiger Bereitschaftsdienst angeordnet ist.

7.5

Der Bundesminister wird künftig in seine Überlegungen über die Unterbringung der Zollbeamten in ländlichen Gebieten die verbesserten Verkehrsmöglichkeiten und den verfügbaren Bestand an Bundeswohnungen mit einbeziehen müssen, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden.

Der Bundesminister für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

8 Förderung der Außenwirtschaft
(Kapitel 09 06 und Kapitel 09 02 Titel 532 81)

8.0

Der Bundesminister fördert die Erarbeitung und Verbreitung von Außenhandelsinformationen durch die Bundesstelle für Außenhandelsinformation und durch

Zuschüsse für die Beteiligung deutscher Unternehmen an Auslandsmessen und Ausstellungen. Die Bemühungen des Bundesministers gelten „insbesondere der wachsenden Zahl von mittleren und kleinen Unternehmen, die sich außenwirtschaftlich engagieren".

Die Förderung erreichte die Zielgruppe „mittelständische Unternehmen" nicht in dem angestrebten Maße. Die Anstoßwirkung der bisherigen finanziellen Förderung zur Beteiligung am Exportmarkt schätzt der Bundesrechnungshof als gering ein.

8.1 Bundesstelle für Außenhandelsinformation

8.1.1

Der Bundesminister fördert die Erarbeitung und Verbreitung von Außenhandelsinformationen durch die Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Bundesstelle). Die Bundesstelle stellt Unternehmen und Verbänden für alle außenwirtschaftlichen Bereiche Informationen zur Verfügung, die der Anbahnung und Abwicklung von Exportgeschäften dienen. Im Haushalt 1986 waren dafür 21,1 Mio. DM veranschlagt. Die Bundesstelle bedient sich bei der Informationsbeschaffung eines weltweiten Korrespondentennetzes. Die Tätigkeit der Bundesstelle befindet sich im Umbruch. Neuerdings stellen die neuen Medien erhöhte Anforderungen an Struktur und Verbreitung der Informationen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Kenntnis des Nutzerbedarfs.

Um Wünschen der Exportwirtschaft nach besseren Informationen nachzukommen, gab der Bundesminister im Jahre 1983 eine Untersuchung zum Informationsbedarf insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen in Auftrag. Dies entsprach auch einer Anregung des Bundesrechnungshofes aus einer früheren Prüfung.

Die Ergebnisse der Untersuchung waren im wesentlichen:

- Das Interesse der befragten mittelständischen Unternehmen beschränkt sich auf wenige der angebotenen Themenkreise.
- Die Informationen sollen möglichst produkt- und leistungsbezogen sein.
- Gefragt sind Informationen über bestimmte Länder und Regionen.

Die von der Bundesstelle verbreiteten Auslandsnachrichten werden zum großen Teil von Korrespondenten mit Sitz im Ausland beschafft. Eine beträchtliche Zahl von Korrespondentenplätzen liegt seit fast 30 Jahren in Regionen Schwarzafrikas und Lateinamerikas, die heute für den deutschen Außenhandel von eher untergeordneter Bedeutung sind. Im Jahre 1987 waren 39 hauptamtliche Korrespondenten tätig, davon sechs in Afrika und sechs in Lateinamerika.

Die Bundesstelle schloß Ende des Jahres 1984 mit der Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH (Gesellschaft) einen Vertrag über die Verbreitung bestimmter Außenwirtschaftsnachrichten. Danach stellte die Bundesstelle der Gesellschaft im Wege des Datenaustauschs und gegen Entgelt Frühinformationen über Entwicklungshilfeprojekte, Auslandsanfragen nach deutschen Waren, Investitionen und Kooperationen sowie Auslandsausschreibungen zur Verfügung. Die Gesellschaft ist verpflichtet, daraus für Abonnenten sogenannte Profildienste zu entwickeln und möglichst viele mittelständische Unternehmen mit selektiven Informationen zu versorgen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bisher nur wenige Unternehmen, und zwar ausschließlich Großfirmen, von der Gesellschaft diese außenwirtschaftlichen Informationen bezogen haben.

8.1.2

Der Bundesrechnungshof sieht die Erkenntnisse aus der Untersuchung zum Informationsbedarf noch nicht genügend in die Praxis umgesetzt. Der Bundesminister sollte die Bundesstelle anhalten, ihr Informationsangebot räumlich und sachlich stärker als bisher an diesem Bedarf auszurichten und so die Bereitschaft der mittelständischen Unternehmen zur Annahme außenwirtschaftlicher Informationen zu erhöhen. Sie sollte auch verstärkt Informationen zu Fragen des ausländischen Wirtschafts-, Steuer- und Zollrechts für stark nachgefragte Wirtschaftsräume anbieten.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, der Bundesminister solle zusammen mit der Bundesstelle in bestimmten Zeitabständen prüfen, ob die Einsatzbereiche der Auslandskorrespondenten und deren Berichte den Interessen der deutschen Außenwirtschaft noch entsprechen. Bei Einrichtung neuer Korrespondentenplätze sollten die Möglichkeiten von Umsetzungen — unter Verzicht auf eine Personalverstärkung — untersucht werden. Dies ist bislang nicht ausreichend geschehen.

Im Zeitpunkt der Prüfung Anfang 1986 arbeitete die Bundesstelle erst eine verhältnismäßig kurze Zeit mit der Gesellschaft zusammen, so daß eine endgültige Bewertung noch nicht möglich war. Das Ziel, diese für Geschäftsanbahnungen mit ausländischen Lieferanten und Abnehmern besonders wichtigen Informationsdienste an einen größeren Kreis von Unternehmen zu liefern, war noch nicht erreicht. Vor allem fehlte es an der für eine Nutzung neuer Informationstechniken unerläßlichen Aufklärungs- und Beratungsarbeit durch die Gesellschaft bei Unternehmen und Verbänden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, diese besonders zukunftsträchtige Art der Informationsvermarktung in Zusammenarbeit mit der Bundesstelle und der Gesellschaft zu verbessern.

8.1.3

Der Bundesminister stimmt den Anregungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen zu und hat sich bereit erklärt, periodisch zu prüfen, ob die Einsatzbereiche der Korrespondenten den außenwirtschaftlichen Interessen der Wirtschaft entsprechen. Es müsse jedoch möglich bleiben, nach Abwägung aller Um-

stände und nach Ausschöpfung von Möglichkeiten eines flexiblen Einsatzes der Korrespondenten das Korrespondentennetz über den jetzigen Stand hinaus — 39 Korrespondenten und acht Nachwuchskorrespondenten, ein weiterer Korrespondentenplatz soll im Jahre 1987 in Seoul/Korea eingerichtet werden — auszuweiten. Bei einer starren Festlegung der Zahl der Korrespondenten könnte sonst das angestrebte Ziel einer Stärkung der außenwirtschaftlichen Repräsentation vereitelt werden.

Zur Vermarktung der Datenverarbeitungs-Informationsdienste hat der Bundesminister mitgeteilt, daß die Bundesstelle gegenüber der Gesellschaft zwischenzeitlich von der vertraglichen Exklusivitätsklausel entbunden worden sei und sie sich bemühe, ihre Datenverarbeitungs-Informationsdienste auch über andere Multiplikatoren zu vermarkten. Gespräche mit mehreren Datenbankbetreibern seien eingeleitet.

8.1.4

Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, ob die Zusagen des Bundesministers realisiert und welche Ergebnisse erreicht werden.

8.2 Amtliche Beteiligung an Auslandsmessen und Ausstellungen

8.2.1

Der Bundesminister zahlt einen Teil der Ausgaben für Auslandsmessen und -ausstellungen, die in das offizielle Auslandsmesseprogramm aufgenommen sind. Im Jahre 1986 waren dies 130 Veranstaltungen, für die 33,5 Mio. DM zur Verfügung standen.

Nach der Messekonzeption des Bundesministers, die mit entsprechenden Überlegungen der Verbände übereinstimmt, sollen die amtlichen Beteiligungen an Messen innerhalb der EG und der EFTA-Länder abgebaut und statt dessen die Beteiligungen in Übersee verstärkt werden. Im europäischen Raum soll die offizielle Beteiligung auf wenige Messen von bedeutender Außenhandelsrelevanz beschränkt sein. Mit dem Auslandsmesseprogramm sollen vor allem kleinen und mittleren Unternehmen Einstiegschancen in den Auslandsmarkt eröffnet werden.

Seit einigen Jahren fördern auch die meisten Länder der Bundesrepublik Deutschland verstärkt die Teilnahme an Auslandsmessen von Firmen, die ihren Sitz in dem jeweiligen Land der Bundesrepublik Deutschland haben. Im Jahre 1986 beteiligte sich der Bund an 15 Messen, die auch von einem Land oder von mehreren Ländern gefördert wurden.

8.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in den letzten Jahren der Anteil der offiziellen Beteiligungen an den europäischen Messen (ohne Ostblock) gegenüber der Gesamtzahl der Beteiligungen nahezu unverändert geblieben und der Bundesminister seinem Ziel, das er sich mit der Messekonzeption selbst gesteckt hat, nur wenig näher gekommen ist. In den Jahren 1984 bis 1986 hat sich der Bundesminister oft an denselben Messen und Ausstellungen beteiligt. An diesen Veranstaltungen nahmen wiederholt dieselben Firmen teil, darunter viele Großunternehmen.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß die vom Bund betriebene Förderung auch im Bereich der Messebeteiligung die kleinen und mittleren Unternehmen nicht in befriedigendem Maße erreicht hat, weil gerade diese Unternehmen auf den Auslandsmessen unterrepräsentiert waren. Soweit der Bundesminister an der bisherigen Förderpraxis festhält, besteht die Gefahr einer Dauerförderung, die wenig effektiv ist. Der Bundesrechnungshof übersieht nicht, daß große und namhafte Unternehmen der deutschen Wirtschaft bei Gemeinschaftsausstellungen vertreten sein müssen, um das Interesse ausländischer Besucher an dem deutschen Messestand zu wecken. Falls der Bundesminister die eigene Zielsetzung erreichen will, müßte er verstärkt darauf hinwirken, daß mit den eingesetzten Bundesmitteln vor allem die mittelständische Wirtschaft zur Teilnahme an Auslandsmessen angeregt und deren Einstieg in zukunftsträchtige Exportmärkte erleichtert wird.

Bund und Länder stimmen überein, daß die Länderförderung das Auslandsmesseprogramm des Bundes nur ergänzen soll. Beteiligen sich Länder an Messen, an denen sich auch der Bund beteiligt, so erhalten die Unternehmen mit Sitz in den fördernden Ländern zusätzlich zu den finanziellen Vergünstigungen durch den Bund auch noch Fördermittel aus den Länderhaushalten. Auch wenn Länderzuschüsse nicht zu denselben Zwecken gegeben werden, die der Bund fördert, können diesen Unternehmen aus der Doppelförderung erhebliche Konkurrenzvorteile gegenüber den anderen teilnehmenden Unternehmen erwachsen, sei es durch ein herausragendes Erscheinungsbild des Ausstellungsstandes oder durch bessere andere Werbemaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß es mit den haushaltsrechtlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen des Bundes vereinbart werden kann, wenn den schon insoweit von den Ländern geförderten Unternehmen Vergünstigungen aus Bundesmitteln in derselben Höhe eingeräumt werden wie den anderen Unternehmen, die nicht von Ländern gefördert werden.

8.2.3

Der Bundesminister hat zur Auswahl der Messen und zur unbefriedigenden Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an Messen mitgeteilt, er werde die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes künftig stärker in seine Überlegungen einbeziehen.

Der Bundesminister hat hinsichtlich der Doppelförderung von Unternehmen durch Bund und Länder die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt, daß die Bundeszuschüsse zu einer Auslandsmessebeteiligung bei einer zusätzlichen Länderförderung zu überdenken seien.

8.2.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Bundesförderung auf das Ziel der Gleichbehandlung aller ausstellenden Firmen auszurichten und dabei die jeweiligen Länderförderungen zu berücksichtigen.

9 Finanzielle Förderung der Auslandshandelskammern
(Kapitel 09 02 Titel 686 82)

9.0

Die seitherige Förderung der Auslandshandelskammern sollte mit dem Ziel überprüft werden, einen höheren allgemeinen Eigenfinanzierungsanteil durch den Deutschen Industrie- und Handelstag zu erreichen und die Eigenleistungen einzelner Kammern zu verbessern, möglichst bis zur vollständigen Eigenfinanzierung.

9.1

Der Bundesminister fördert von den weltweit tätigen 43 Auslandshandelskammern 41 durch Bundeszuschüsse, die im Jahre 1986 rd. 31 Mio. DM betrugen.

Die Auslandshandelskammern sind privatrechtliche Einrichtungen, deren freiwillige Mitglieder Unternehmen, Privatpersonen und Organisationen aus der Bundesrepublik Deutschland und dem jeweiligen Partnerland sind. Ihre Aufgabe ist die Förderung der gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen.

Die Auslandshandelskammern finanzieren sich aus Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages, Beiträgen ihrer Mitglieder, Entgelten für Dienstleistungen und Zuschüssen des Bundes.

9.2 Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages

In den Anfangsjahren der Förderung durch den Bund bis zum Jahre 1965 betrugen die Bundeszuschüsse das Zwei- bis Dreifache der Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages. Im Jahre 1973 wurde zwischen dem Bundesminister und dem Deutschen Industrie- und Handelstag abgestimmt, daß auf Dauer die Bundeszuschüsse nicht mehr als das Dreifache der Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages betragen sollen. Im Jahre 1986 waren jedoch die Bundeszuschüsse auf mehr als das Siebenfache der Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages angestiegen. Die Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages sind auch der Höhe nach zurückgegangen, nämlich von rd. 4,4 Mio. DM im Jahre 1982 auf 3,9 Mio. DM im Jahre 1986, also um rd. 500 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich das Finanzierungsverhältnis mehr und mehr zu Lasten des Bundes verändert hat.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, das ursprüngliche Finanzierungsverhältnis von 3 : 1 sei nicht mehr gerechtfertigt, weil die Auslandshandelskammern Aufgaben der Deutschen Botschaften und Konsulate übernommen hätten und die Bundesregierung gelegentlich in außenwirtschaftspolitischen Angelegenheiten unterstützten.

9.3 Eigenfinanzierung der einzelnen Kammern

Nach den „Richtlinien für die Gründung, Finanzierung und Anerkennung von Auslandshandelskammern und für die Entsendung von Delegierten" des Arbeitskreises Auslandshandelskammern beim Deutschen Industrie- und Handelstag vom Februar 1981 wird auf Dauer von der vollständigen Finanzierung der Auslandshandelskammern aus Eigenmitteln ausgegangen. Das wurde bisher nur bei zwei Kammern erreicht.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Einnahmen zu verbessern, z. B. durch verstärktes Angebot gezielter, spezieller Informationen, kostengerechte, möglichst kostendeckende Entgelte und auch durch Beitragserhöhungen der Mitglieder. Das gilt insbesondere für den westeuropäischen Raum und hier vor allem für den sich immer stärker zum Binnenmarkt entwickelnden EG-Raum mit gegenseitigen Verflechtungen der Wirtschaft.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er sei bemüht, bei weiteren Auslandshandelskammern eine vollständige Eigenfinanzierung zu erreichen. Er hat jedoch auf den Nutzen gerade der europäischen Kammern für die mittelständische Wirtschaft hingewiesen.

9.4 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die höheren Finanzierungsanteile des Bundes in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben stehen, die die Kammern nach Darstellung des Bundesministers von den amtlichen deutschen Vertretungen im Ausland übernommen haben sollen. Nachweise über die zusätzlich übernommenen Aufgaben gibt es nicht; sie sind vom Bundesminister auch nicht verlangt worden. Der Rückgang der Leistungen des Deutschen Industrie- und Handelstages läßt darauf schließen, daß auch die Kostensteigerungen für die originären Aufgaben der Kammern hauptsächlich auf den Bund abgewälzt wurden. Der Bundesminister sollte daher — zumindest schrittweise — auf eine deutliche Verminderung des Bundesanteils an der Finanzierung der Auslandshandelskammern hinwirken.

Er sollte sich auch mit Nachdruck um eine Verbesserung der Eigenfinanzierung der einzelnen Kammern bemühen. Der Nutzen gerade der europäischen Kammern für die mittelständische Wirtschaft müßte diesen Bestrebungen entgegenkommen.

10 Personal- und Maschineneinsatz in den Werkstätten der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Braunschweig
(Kapitel 09 03)

10.0

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt fehlt es an klaren Aufgabenabgrenzungen zwischen den mit der Fertigung von Geräten und Versuchseinrichtungen beauftragten Stellen. Das hat dazu geführt, daß neben der zentralen Hauptwerkstatt eine Vielzahl weiterer Fertigungskapazitäten entstanden ist, deren wirtschaftlicher Betrieb in ihrer Gesamtheit nicht sichergestellt ist.

Die vorhandenen Unterlagen über die Auslastung und die Kosten von Personal und Maschinen sind unzureichend. Deshalb kann die Physikalisch-Technische Bundesanstalt die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der bestehenden Organisation nicht hinreichend beurteilen. Zur Herbeiführung einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Neuorganisation müssen zunächst die noch fehlenden Unterlagen zur Bemessung des Personal- und Maschineneinsatzes geschaffen werden.

10.1

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Bundesanstalt) benötigt zur Erledigung ihrer Aufgaben zahlreiche Meß- und Prüfgeräte sowie umfangreiche Versuchseinrichtungen, die sie wegen der besonderen Anforderungen teilweise selbst herstellt.

10.1.1

Der Bau von wissenschaftlichem Gerät — Entwicklung, Konstruktion, Arbeitsvorbereitung, Fertigung und Erprobung — war früher ausschließlich der Hauptwerkstatt zugeordnet. Diese wurde dafür mit qualifiziertem Personal und den notwendigen Universal- und Spezialmaschinen ausgerüstet. Daneben sind seit jeher in den Laboratorien sogenannte Präparationen eingerichtet. Das hier tätige handwerkliche und technische Personal führte ursprünglich nur kleinere Reparaturen, Ergänzungen und Änderungen an vorhandenen Einrichtungen aus. Hierfür standen eine Grundausstattung an Werkzeugen, elektrischen Handmaschinen und kleineren Metallbearbeitungsmaschinen zur Verfügung, deren Bedienung keine Spezialkenntnisse erforderte.

10.1.2

Die Tätigkeit der mehr als 50 Präparationen wurde über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus ausgeweitet. Es werden zunehmend auch größere Reparaturen erledigt. In Einzelfällen werden sogar Konstruktions- und Fertigungsarbeiten ausgeführt. Dazu wurde die Grundausstattung mit Werkzeug- und Handmaschinen wesentlich vergrößert; deren Gesamtzahl ist inzwischen um ein Mehrfaches höher als in der Hauptwerkstatt. Die Präparationen wurden zudem mit größeren Maschinen ausgerüstet, die zum Teil von der Hauptwerkstatt ausgemustert waren. In den meisten Präparationen ist mindestens ein Feinmechaniker oder ein ähnlich qualifizierter Mitarbeiter inzwischen ständig beschäftigt. Unter Berücksichtigung des auch nur zeitweise in den Präparationen eingesetzten Personals werden hier insgesamt etwa 90 Bedienstete beschäftigt; das ist mehr als das Doppelte des in der Hauptwerkstatt eingesetzten Personals. In den einzelnen Laborgebäuden sind jeweils bis zu fünf Präparationen — manchmal in unmittelbarer Nähe zueinander — untergebracht.

Als Sonderwerkstätten sind die Glasbläserei zweimal, die Schreinerei sogar dreimal vorhanden.

10.2

Der Bundesrechnungshof sieht die große Zahl von Präparationen und die erhebliche Ausweitung ihres Tätigkeitsbereiches als unwirtschaftlich an.

Jede Präparation muß — unabhängig von der Intensität der Nutzung — mit einer Grundausstattung an Gerät versorgt werden. Dadurch erhöhen sich die Beschaffungskosten unnötig. Die in den Präparationen verwendeten ausgemusterten Maschinen der Hauptwerkstatt sind weniger leistungsfähig; sie erfordern einen höheren Personaleinsatz und verursachen zusätzliche Instandhaltungskosten.

Die dezentrale Fertigung verringert die Auslastung der teuren Spezialmaschinen in der Hauptwerkstatt und erhöht dementsprechend den Maschinenkostenanteil der dort in geringerer Zahl gefertigten Teile. Zur Verbesserung der Auslastung führt die Hauptwerkstatt auch solche Arbeiten aus, deren Eigenfertigung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für sich betrachtet nicht gerechtfertigt ist.

Im übrigen ist bei Konstruktion und Fertigung in der Hauptwerkstatt wegen der fachlichen Qualifikation des dort tätigen Personals zu erwarten, daß Einarbeitungszeiten verkürzt, Fehler verringert und unwirtschaftliche Ausführungen vermieden werden können.

Das in den kleineren Präparationen beschäftigte Dauerpersonal wird teilweise wegen Übernahme wissenschaftlicher Teilaufgaben besser bezahlt als das der Hauptwerkstatt. Im Einsatzbereich der Instandhaltung und Fertigung ist es dann jedoch unterwertig beschäftigt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Aufgaben zwischen Hauptwerkstatt und Präparationen eindeutig abzugrenzen, die Auslastung der Hauptwerkstatt zu verbessern, die Zahl der Präparationen zu verringern und sie auf die ihnen ursprünglich zugewiesene Aufgabe kleinerer technischer Arbeiten zu beschränken.

10.3

Die Bundesanstalt kann die Wirtschaftlichkeit der derzeitigen Aufgabenverteilung und -erledigung zwi-

schen der Hauptwerkstatt und den Präparationen nicht nachweisen, weil Unterlagen, die eine solche Beurteilung ermöglichen, nicht oder jedenfalls nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind. So fehlen teilweise Arbeitsplatzbeschreibungen und aussagekräftige Unterlagen zur Personalbemessung. Aktuelle nachvollziehbare Stundensätze der Hauptwerkstatt sind erst auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes berechnet worden und müssen noch für einige Kostenarten angepaßt werden. Für die Ermittlung der Maschinenkosten fehlen wesentliche Angaben. Zudem kann die Bundesanstalt nicht belegen, welche maschinelle Mindestfertigungskapazität in der Hauptwerkstatt vorgehalten werden muß.

Auch über den Personal- und Maschineneinsatz in den Präparationen werden keine Aufzeichnungen geführt. Es fehlt an Kriterien für den Ausstattungsbedarf und an einer wirksamen zentralen Steuerung und Kontrolle der oft gleichartigen Arbeiten.

Der Bundesrechnungshof sieht es als dringlich an, daß die zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit notwendigen Unterlagen unverzüglich vervollständigt und aktuell gehalten werden. Dies gilt insbesondere für Arbeitsplatzbeschreibungen, Unterlagen zur Personalbemessung, auftragsbezogene Nachweise über Personal-, Maschinen- und Materialeinsatz, Angaben zur Maschinenauslastung sowie Nachweise der Maschinen- und Personalkosten.

10.4

Der Bundesminister und die Bundesanstalt haben inzwischen Regelungen getroffen, die eine Überprüfung des Personaleinsatzes sowie des Maschinenzustandes und der Maschinenkosten ermöglichen und die Aufgaben- und Arbeitsplatzbeschreibung verbessern sollen. Die Präparationen sollen innerhalb von drei Jahren verringert und auf ihre ursprüngliche Aufgabe zurückgeführt werden. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Hauptwerkstatt und der Präparationen, deren maschinelle und apparative Ausstattung, der Raumbedarf sowie die Personalbemessung sollen von einem externen Gutachter geklärt werden, dessen sich die Bundesanstalt im Rahmen der Planung eines von ihr angestrebten Neubaues der Hauptwerkstatt bedienen will.

Für Glasbläserei und Schreinerei wird es künftig nur jeweils eine Werkstatt geben.

10.5

Der Bundesrechnungshof sieht die Klärung der notwendigen und wirtschaftlichen Ausstattung mit Personal, Maschinen und Räumen als vordringlich an. Er hält es für notwendig, daß die Anstalt die zugesagten Maßnahmen zügig vorantreibt, der Sachverständige diese Aufgaben möglichst bald erfüllt und daß die Bundesanstalt die beabsichtigten Vorgaben für den Sachverständigen frühzeitig mit dem Bundesminister abstimmt.

Bundesminister für Wirtschaft
Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 60)

11 Einnahmen aus Erstattungen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
(Kapitel 60 06 Titel 286 05)

11.0

Aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung wurden der Bundesrepublik Deutschland bis Ende des Jahres 1986 rd. 106 Mio. DM weniger bewilligt als ihr nach der Quotenvereinbarung zustanden. Verzögerungen bei der Durchführung der Investitionsvorhaben und bei den Zahlungsanforderungen der Bundesländer führten zudem zu einem Auszahlungsrückstand von rd. 457 Mio. DM Ende des Jahres 1986, der Zinsverluste in Höhe vieler Millionen DM zur Folge hat.

Die Bewilligungsrückstände hätten verhindert werden können, wenn der Bundesminister für Wirtschaft mehr geeignete Vorhaben vorgelegt hätte, um den strengeren Anforderungen der EG-Kommission an die Fördervoraussetzungen zu entsprechen. Der Bundesminister muß auf die Länder einwirken, die Auszahlungsrückstände zügig abzubauen.

11.1

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (Fonds) ist Teil des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften (EG) und wird von der Kommission der EG (Kommission) verwaltet. Der Fonds hat die Aufgabe, zur Korrektur regionaler Ungleichgewichte in der EG beizutragen, indem er sich an der Entwicklung und strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete der Gemeinschaft sowie an der Umstellung von Gebieten mit rückläufiger Industrieentwicklung finanziell beteiligt.

Die Mitgliedstaaten haben nach festgelegten Bedingungen einen Anspruch, bei der Mittelvergabe des Fonds mit bestimmten Quoten berücksichtigt zu werden. Bis zum Jahre 1984 waren feste Aufteilungsquoten vereinbart. Mit dem Inkrafttreten einer neuen Fondsverordnung Anfang des Jahres 1985 gelten für die Aufteilung der Fondsmittel auf die Mitgliedstaaten Spannen mit Ober- und Untergrenzen. Für die Bundesrepublik Deutschland wurde die Spanne ab dem 1. Januar 1986 zwischen 2,55 v. H. (Untergrenze) und 3,4 v. H. (Obergrenze) der gesamten Fondsmittel festgelegt. Die Untergrenze stellt das der Bundesrepublik Deutschland garantierte Minimum dar, sofern diesem Finanzvolumen entsprechende Anträge, die den Förderungsvoraussetzungen der Fondsverordnung genügen, der Kommission eingereicht werden.

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) vertritt die Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Fonds. Ihm obliegt die verwaltungsmäßige Abwicklung der Anträge auf Zuschüsse aus dem Fonds unter Beteiligung der Länder der Bundesrepublik Deutschland.

Der Bundesminister nimmt die Anträge der Länder entgegen und reicht sie an die Kommission weiter. Er prüft lediglich, ob die Antragsformulare vollständig ausgefüllt sind, die Angaben ausreichen und mit den Bewilligungsgrundsätzen der Kommission der EG im Einklang stehen. Die Auswahl der für eine Erstattung aus dem Fonds geeigneten Vorhaben nehmen die Länder in eigener Zuständigkeit vor.

Die Kommission leistet Auszahlungen auf bewilligte Zuschüsse nur aufgrund von Zahlungsanträgen. Diese werden vom Bundesminister nach Zahlungsanforderungen der Länder erstellt. Dabei muß jeweils bestätigt werden, daß die Investitionsausgaben tatsächlich getätigt wurden und daß sie belegt sind.

11.1.1

Die Bundesrepublik Deutschland reichte der Kommission zur Bezuschussung aus dem Fonds — von geringfügigen Ausnahmen abgesehen — nur Vorhaben ein, für die aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Gemeinschaftsaufgabe) Investitionszuschüsse bewilligt worden waren.

Von den Erstattungen aus dem Fonds erhalten Bund und Länder jeweils 47,5 v. H., das Land Berlin 5 v. H.

In den Jahren 1975 bis 1986 hatte der Bundesminister der Kommission Anträge mit einem Antragsvolumen von 1 939,4 Mio. DM vorgelegt, die seiner Meinung nach für eine Förderung aus dem Fonds geeignet waren. Die für diesen Zeitraum ermittelte Mindestquote für die Bundesrepublik Deutschland betrug unter Einbeziehung der neuen Untergrenze für die Jahre 1985 und 1986 1 794,0 Mio. DM. Die Kommission bewilligte insgesamt Zuschüsse nur in Höhe von 1 688,2 Mio. DM, von denen im genannten Zeitraum 1 230,9 Mio. DM an die Bundesrepublik Deutschland ausgezahlt wurden.

Die Kommission bewilligte der Bundesrepublik Deutschland 105,8 Mio. DM weniger, als ihr nach der Quotenregelung mindestens zugestanden hätte. Der Bund ist davon mit rd. 50 Mio. DM (47,5 v. H.) betroffen.

11.1.2

Am 31. Dezember 1986 betrug der Auszahlungsrückstand gegenüber den Bewilligungen aus dem Fonds 457,3 Mio. DM, wovon auf den Bund rd. 217 Mio. DM entfallen.

Eine dem Bundesminister von der Kommission übermittelte Liste „Nicht abgeschlossene Vorhaben 1975—1980" enthält 141 Bewilligungen mit nicht abgerechneten Zuschüssen von insgesamt rd. 26 Mio. DM, eine weitere „Vorhaben von 1980—1982, wo ein Zahlungsantrag nie eingereicht wurde", sieben Bewilligungen mit zusammen rd. 4,1 Mio. DM.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, die Gründe für das Bewilligungsdefizit darzulegen sowie zu klären, ob die Kommission bereit sei, die Differenz zwischen der Mindestquote und den bewilligten Zuschüssen in den kommenden Jahren auszugleichen, gegebenenfalls in welchem Zeitraum.

Im Hinblick auf die Auszahlungsrückstände hat der Bundesrechnungshof kritisiert, daß die Zahlungsanforderungen an den Fonds nicht entsprechend dem Fortschritt der Förderungsmaßnahmen eingereicht wurden. Weiter hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Zuschüsse für 148 Bewilligungen von insgesamt rd. 30 Mio. DM gegenüber dem Fonds noch nicht abgerechnet wurden.

11.3

Der Bundesminister sieht die Gründe für das Bewilligungsdefizit in dem großen Ermessensspielraum der Kommission bei den Bewilligungen. Die Kommission habe Anforderungen an die Förderungsvoraussetzungen gestellt, die über jene des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe — der von der Kommission jährlich genehmigt wird — weit hinausgingen. Die insoweit notwendigen zusätzlichen Angaben seien von den Ländern nur schwer zu beschaffen und würden das Verfahren erheblich bürokratisieren und zeitaufwendig machen.

Die Kommission sei gebeten worden mitzuteilen, ob und wann sie den Ausgleich zwischen Bewilligungen und Mindestquote herzustellen gedenke. Die Antwort der Kommission stehe noch aus.

Der Bundesminister hat zu den Auszahlungsrückständen ausgeführt, diese seien hauptsächlich systembedingt; der Zeitraum zwischen Beantragung und Durchführung der mit Zuschüssen geförderten gewerblichen und infrastrukturellen Investitionen betrage in der Regel mehrere Jahre. Auch hätten die Länder die Zahlungen nur schleppend angefordert, obwohl er sie regelmäßig zu rechtzeitigen Zahlungsanforderungen aufgefordert habe. Er habe die Länder zudem wiederholt gebeten, Veränderungen in der Durchführung der Vorhaben und deren Abschluß so schnell wie möglich zu melden.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält die Darlegungen des Bundesministers nicht für überzeugend. Die Bewilligungspraxis der Kommission war dem Bundesminister seit langem bekannt. Ihr hätte durch eine bessere Auswahl geeigneter Vorhaben entsprochen werden können. Auch wenn ihm wegen des Bewilligungsverfahrens bei der Gemeinschaftsaufgabe nur ein begrenzter Mitwirkungsspielraum zusteht, hätte er doch bei seiner Prüfung, ob die Angaben sachlich ausreichen und den Bewilligungsgrundsätzen der Kommission entsprechen, schärfere Maßstäbe anlegen und die Länder erforderlichenfalls zu weiteren Anträgen für geeignete Vorhaben auffordern müssen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, bei der Kommission mit mehr Nach-

druck auf den Ausgleich des Mindestquotenanspruchs hinzuwirken.

Was die Auszahlungsrückstände betrifft, so hat das vom Bundesminister dargelegte Verhalten der Länder zur Folge, daß dem Bund in Höhe der Hälfte der ausbleibenden Erstattungen ein finanzieller Schaden entsteht. Selbst wenn das Bewilligungs- und Auszahlungsdefizit in den nächsten Jahren ausgeglichen werden würde, betrüge allein der entstandene Zinsverlust viele Millionen DM.

11.5

Der Bundesminister wird noch eindringlicher auf die Länder einwirken müssen, damit künftig solche Nachteile für den Bundeshaushalt vermieden werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 10)

12 Zuschüsse zur Förderung der Altershilfe für Landwirte
(Kapitel 10 02 Titel 656 51)

12.0

Den landwirtschaftlichen Alterskassen werden zur Durchführung des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte Bundesmittel zugewiesen. Diese werden von den Alterskassen zum Teil früher als benötigt angefordert. Eine stärkere Eingrenzung der angegebenen Bedarfszeitpunkte würde zu einem späteren Abfluß der Bundesmittel führen. Hierdurch könnten dem Bund Zinsen in erheblichem Umfang erspart werden.

12.1

Für die Durchführung des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) sind 19 landwirtschaftliche Alterskassen als Träger der Altershilfe sowie der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (Gesamtverband), dem alle Alterskassen als Mitglieder angehören, zuständig. Der Finanzbedarf der Alterskassen wird durch Bundesmittel (§§ 13, 12 Abs. 1 GAL) sowie durch Beiträge und sonstige Einnahmen gedeckt. Die Alterskassen haben die laufenden Geldleistungen der Altershilfe im voraus in Monatsbeträgen zu erbringen. Die Zahlungen müssen deshalb am letzten Werktag vor Beginn des Anspruchsmonats dem Empfängerkonto gutgebracht sein. Die Alterskassen melden zu diesem Zweck dem Gesamtverband, dem nach § 22 Abs. 3 GAL die Verteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Kassen obliegt, monatlich ihren Bedarf an Bundesmitteln für den Folgemonat. Dieser ruft die Mittel bei der Bundeskasse ab und überweist sie sodann auf die Konten der Alterskassen. Hierzu schreiben die vom Bundesminister erlassenen Richtlinien über die Bereitstellung und Verwendung der Bundesmittel im Einklang mit § 34 Abs. 2 BHO vor, daß diese erst im Zeitpunkt und nur in Höhe des tatsächlichen Bedarfs vom Gesamtverband abgerufen werden dürfen.

12.2

12.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwies der Gesamtverband die Bundesmittel nicht immer am letztmöglichen Abruftag, zu dem noch eine rechtzeitige Gutschrift auf dem Konto der einzelnen Alterskassen gewährleistet gewesen wäre, sondern einige Werktage vor dem von den Alterskassen jeweils angegebenen Bedarfstermin. Damit wollte der Gesamtverband sicherstellen, daß auch bei langen Banküberweisungswegen die Mittel zum Bedarfstermin bei der Bank der Alterskasse eintreffen.

Um das Überweisungsverfahren zu beschleunigen und damit einen unnötig frühen Abruf der Bundesmittel von der Bundeskasse zu vermeiden, empfahl der Bundesrechnungshof dem Bundesminister, darauf hinzuwirken, daß die Mittel vom Gesamtverband telegrafisch überwiesen werden. Der Gesamtverband hatte zunächst unter Hinweis auf die mit dem telegrafischen Überweisungsverfahren verbundenen Kosten in Höhe von 629 DM monatlich davon Abstand genommen, dem Vorschlag zu folgen. Er erklärte sich später damit einverstanden, nachdem ihn die Deutsche Bundesbank aufgrund der Tatsache, daß der Bundesmittelanteil am Haushaltsvolumen des Verbandes fast 100 v. H. beträgt, den in § 20 Abs. 1 Nr. 3 Bundesbankgesetz genannten öffentlichen Verwaltungen gleichgestellt und deshalb von der Gebührenpflicht befreit hatte. Durch das telegrafische Überweisungsverfahren entfallen die bisherigen mehrtägigen Banklaufzeiten.

Der durchschnittliche monatliche Bundesmittelbedarf für die Altershilfe betrug im Jahre 1985 rd. 171 Mio. DM. Der damalige Zinssatz für bei Kreditinstituten als Kassenverstärkungskredite aufgenommene Geldmarktmittel lag zwischen 5,5 und 6,2 v. H. (vgl. Jahresrechnung 1985 S. 180). Die Änderung des Überweisungsverfahrens führte durch die erreichte Beschleunigung für den Bund zu einer monatlichen Zinsersparnis von rd. 26 000 DM bis 29 500 DM für jeden eingesparten Tag.

12.2.2

Die Alterskassen fordern die Bundesmittel bei dem Gesamtverband nicht immer erst zu dem Tag an, an dem sie für die Altersgeldzahlung benötigt werden. Sie gaben z. B. in der Meldung an den Gesamtverband Termine an, die bis zu sechs Tagen vor dem Tage des Einsatzes der Bundesmittel für die Zahlung der Altershilfe lagen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, dafür zu sorgen, daß die Alterskassen bei der Anforderung der Bundesmittel den Zeitpunkt des tatsächlichen Bedarfs angeben. Er hat ferner eine Überprüfung der Zahlungswege für erforderlich gehalten, weil die von den einzelnen Alterskassen angegebenen Bedarfstermine erheblich voneinander abweichen.

Der Gesamtverband hat daraufhin in dem Vordruck „Bedarfsabruf" als Bedarfszeitpunkt den Werktag

vorgegeben, der dem Tag der Bankbelastung durch die Auszahlung der laufenden Geldleistungen vorausgeht. Dies führte dazu, daß Alterskassen, die bisher als Bedarfszeitpunkt den Tag der Bankbelastung angegeben hatten, den Bedarfstermin um einen Werktag vorverlegt haben.

Außerdem weichen die Zeitpunkte, zu denen die Alterskassen mit der laufenden Auszahlung der für die Altershilfe bestimmten Mittel von den Banken belastet werden, bis zu vier Tagen voneinander ab.

12.3

Der Bundesminister hat erklärt, Vereinbarungen der Alterskassen mit ihren Banken über die Modalitäten der Auszahlung der laufenden Geldleistungen bedürften weder seiner Genehmigung noch bestehe insoweit ein Weisungsrecht. Der Inhalt solcher Vereinbarungen liege im Rahmen der den Trägern der Altershilfe eingeräumten Selbstverwaltung. Da jedoch die festgestellten Unterschiede zumindest erklärungsbedürftig seien, werde er den Gesamtverband nochmals bitten, die unterschiedlichen Regelungen näher zu erläutern und bei den einzelnen Alterskassen festzustellen, ob und gegebenenfalls wann Änderungen der Vereinbarungen möglich seien.

12.4

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Ansicht, daß der Bundesminister auf eine Änderung der von den Alterskassen mit den Banken getroffenen Vereinbarungen hinzuwirken hat. Wie alle übrigen Versicherungsträger haben auch die Träger der Altershilfe die ihnen obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfüllen (§ 69 Abs. 2 Sozialgesetzbuch IV). Sie müssen auch bei den in erheblicher Höhe zugewiesenen Bundesmitteln auf einen möglichst kostengünstigen Einsatz bedacht sein. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Alterskassen den ihnen gegenüber ihren Banken bestehenden Verhandlungsspielraum noch nicht ausgeschöpft haben.

12.5

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß die Alterskassen die Bundesmittel erst zum Zeitpunkt des tatsächlichen Bedarfs anfordern und ihre mit den Banken getroffenen Vereinbarungen überprüfen.

13 Absatzförderungsfonds der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft

13.0

Der Bundesminister ist seiner gesetzlichen Aufsichtspflicht über den Absatzförderungsfonds der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft nicht nachgekommen. Er hat nicht verhindert, daß Einnahmen des Absatzfonds, die nach dem Absatzfondsgesetz zur Förderung des Absatzes und zur Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft bestimmt sind, zweckwidrig an den Deutschen Bauernverband zur Finanzierung des Neubaues der Landjugendakademie in Bonn-Röttgen geflossen sind.

13.1

Der Absatzförderungsfonds der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, über die der Bundesminister nach dem Absatzfondsgesetz die Rechtsaufsicht führt. Er hat die Aufgabe, den Absatz und die Verwertung deutscher Agrarerzeugnisse zu fördern. Hierfür stehen ihm Beiträge der land- und forstwirtschaftlichen Erzeuger zur Verfügung, die aufgrund des Absatzfondsgesetzes erhoben werden. Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient er sich der zu diesem Zweck gegründeten Centralen Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft m. b. H. (CMA), die er mit den erforderlichen Mitteln ausstattet.

Der Absatzfonds und die CMA haben ihre Aufgaben mit ihrer Gründung im Jahre 1969 von der Gesellschaft für Absatzförderung der deutschen Landwirtschaft (GAL) — einer Zuwendungsempfängerin des Bundes — übernommen. Die GAL stellte danach ihren Geschäftsbetrieb ein, blieb aber rechtlich bestehen. Der Deutsche Bauernverband (Verband) ist durch seinen Präsidenten im Verwaltungsrat des Absatzfonds vertreten, ist größter Gesellschafter der CMA und Mitglied der GAL.

13.1.1

Die GAL verwendete zur Zeit ihrer aktiven Tätigkeit ein Verbandszeichen, das unter Einsatz erheblicher Bundesmittel auf dem Markt zu Werbezwecken erfolgreich eingeführt war. Es sollte im Jahre 1971 unentgeltlich auf die CMA übertragen werden. Dies gelang aus zeichenrechtlichen Gründen jedoch nicht. GAL und CMA vereinbarten deshalb im Jahre 1973, daß die CMA ein eigenes, dem GAL-Zeichen sehr ähnliches Warenzeichen entwickeln und am Markt einführen durfte. Gleichzeitig wurde die CMA berechtigt und verpflichtet, das GAL-Zeichen für ihre Werbeaufgaben unentgeltlich zu nutzen. Ziel der Vereinbarung war es, auf dem Agrarmarkt eine Kontinuität bei der Zeichenverwendung zu gewährleisten und das CMA-Zeichen zum einzigen Markenzeichen für deutsche Agrarprodukte zu entwickeln.

Das CMA-Zeichen erlangte in kurzer Zeit einen hohen Bekanntheitsgrad, während das GAL-Zeichen verblaßte und schließlich nur noch rechtliche Bedeutung hatte.

Die CMA nahm daher Ende der 70er Jahre mit der GAL Verhandlungen auf mit dem Ziel, das GAL-Zeichen vom Markt zu nehmen, weil es nicht mehr sinnvoll erschien, neben dem CMA-Zeichen weiter das entwertete GAL-Zeichen in der Werbung zu verwenden. Dazu mußte die Vereinbarung vom Jahre 1973

geändert oder aufgehoben werden, die die Verpflichtung zur Nutzung des GAL-Zeichens durch die CMA enthielt.

13.1.2

Während diese Verhandlungen noch liefen, trat der Verband im Jahre 1981 an den Absatzfonds und den Bundesminister mit Anträgen auf Zuschüsse für den Bau seiner Landjugendakademie heran. Aus seinem Finanzierungsplan ergibt sich, daß er vom Absatzfonds 3,5 Mio. DM und vom Bundesminister 2 Mio. DM als Zuschüsse erwartete.

Der Absatzfonds lehnte, nachdem er die Angelegenheit mit dem Bundesminister erörtert hatte, den Antrag des Verbandes im Oktober 1981 mit der Begründung ab, daß Absatzfondsmittel aus rechtlichen Gründen nicht für den Bau der Landjugendakademie gegeben werden dürften. Aus Bundesmitteln erhielt der Verband für den Bau in den Jahren 1983 und 1984 statt der beantragten 2 Mio. DM Zuwendungen von insgesamt nur 1 Mio. DM. Danach fehlten dem Verband zur Finanzierung der Landjugendakademie 4,5 Mio. DM.

13.1.3

Der Verband erhielt im Dezember 1982 von der GAL einen als Spende bezeichneten Betrag von 3,6 Mio. DM, den die GAL zuvor von der CMA bekommen hatte. Als Grundlage für die Zahlung der CMA diente eine Vereinbarung mit der GAL vom Dezember 1982, in der die Parteien die erwähnte zeichenrechtliche Vereinbarung aus dem Jahre 1973 aufhoben und sich die CMA verpflichtete, der GAL 3,6 Mio. DM als Ausgleich für den Verzicht auf Rechte und die Übernahme von Verpflichtungen bezüglich ihres Zeichens zu zahlen.

Welche Kriterien bei der Bemessung des Betrages von 3,6 Mio. DM zugrunde gelegt worden sind, konnte dem Bundesrechnungshof nicht dargelegt werden. Nach Angaben des Absatzfonds und der CMA gibt es auch keine Unterlagen, die belegen, wie der Betrag von 3,6 Mio. DM ermittelt wurde. Über die entscheidende Vorstandssitzung, in der die Zahlung an die GAL beschlossen wurde, liegt nach Erklärung des Absatzfonds und der CMA — abweichend vom üblichen Verfahren — kein Protokoll vor. Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels hat der Absatzfonds dann erklärt, der Betrag von 3,6 Mio. DM bemesse sich nach der Ersparnis der CMA für Pflegemaßnahmen auf das GAL-Zeichen.

Die CMA zahlte außerdem am 28. Dezember 1982 aufgrund eines Vertrages unmittelbar an den Verband 1,3 Mio. DM als Mietvorauszahlung. Dafür räumte ihr der Verband das Recht ein, in der neuerbauten Landjugendakademie 25 Jahre lang Räume für Seminare und Tagungen zu nutzen. Der Nutzungsplan war abgestellt auf jährlich mindestens 1 800 Teilnehmertage bei einem Satz von 26 DM pro Teilnehmertag. Außerdem erhielt die CMA das Nutzungsrecht an einer Ausstellungsvitrine; dafür wurden 150 000 DM angesetzt.

13.1.4

Der Absatzfonds, der Zweifel hatte, ob er die Mittel in eigener Verantwortung der CMA zur Verfügung stellen durfte oder ob er dazu die Zustimmung des Bundesministers benötigte, sandte die Vertragsentwürfe an den Bundesminister und bat um Genehmigung.

Der Bundesminister bewertete beide Verträge als „situationsbedingte Schwerpunktmaßnahmen mit unmittelbarer Wirkung auf den Markt", für die seine Zustimmung nicht erforderlich sei. Er überließ es dem Absatzfonds, über die Höhe der Ablösesumme an die GAL für das Warenzeichen und die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Mietvorauszahlung an den Verband eigenverantwortlich zu entscheiden.

Der Absatzfonds stellte daraufhin der CMA die erforderlichen Mittel zur Verfügung.

13.2

Der Bundesrechnungshof hält die zeichenrechtliche Bereinigung in der Vereinbarung vom Dezember 1982 und die Miete von Tagungsräumen bei entsprechendem Bedarf zwar grundsätzlich für sach- und interessengerecht. Er hat jedoch Bedenken gegen die vereinbarten Zahlungen, weil nach seiner Auffassung die CMA von der GAL und dem Verband keine angemessene Gegenleistung erhält. Die Zahlungen bezwecken vielmehr vor allem, dem Verband die für den Bau der Landjugendakademie noch benötigten Mittel zu verschaffen.

Der Betrag von 3,6 Mio. DM, den die CMA aufgrund der zeichenrechtlichen Vereinbarung an die GAL zahlte, dient nicht dazu, eine Leistung oder einen Verlust von Rechten der GAL zu entgelten, sondern orientiert sich am Kapitalbedarf des Verbandes. In den Verhandlungen zwischen CMA und GAL, die schon seit Ende der 70er Jahre liefen, war im Zusammenhang mit den zeichenrechtlichen Bereinigungen von Zahlungen der CMA zunächst keine Rede. Auch die Verträge aus den Jahren 1971 und 1973 hatten keine Entgeltregelung zwischen den Parteien vorgesehen. Erst nachdem der Antrag des Verbandes auf Zuschüsse seitens des Absatzfonds zur Finanzierung der Landjugendakademie im Jahre 1981 abgelehnt worden war, tauchte in den Vertragsentwürfen eine Entgeltregelung auf, die angeblich dazu dienen sollte, den Aufwand der GAL auszugleichen, der ihr durch die Übernahme von Pflichten und den Verzicht auf Rechte bezüglich ihres Zeichens entstehen würde. In der neuen Vereinbarung ist zwar festgelegt, daß es wieder Aufgabe der GAL ist, Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege ihres inzwischen verblaßten Zeichens zu treffen. Gleichzeitig hat sich die GAL jedoch verpflichtet, dieses Zeichen nicht in einer Weise zu nutzen, nutzen zu lassen oder eine Nutzung zu dulden, durch die das CMA-Zeichen in seiner Aussagekraft und Durchsetzung berührt werden kann. Danach kann der GAL zur Erhaltung und Pflege ihres Zeichens kein nennenswerter Aufwand entstehen. Wie der Bundesrechnungshof festgestellt hat, hat die GAL auch tatsächlich keine kostenrelevanten Pflegemaßnahmen durchgeführt, sondern das Geld, das angeb-

lich zur Kostenerstattung diente, umgehend und in voller Höhe dem Verband gespendet.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die vertragliche Vereinbarung diente nur als Vorwand, den zweckwidrigen Zuschuß der CMA an den Verband zu verdecken, wird im übrigen dadurch unterstützt, daß die Höhe der gezahlten Summe dem Bundesrechnungshof nicht begründet werden konnte. Der Absatzfonds mußte einräumen, daß es auch keine gutachterlichen Untersuchungen, keine schriftlich fixierten Überlegungen oder sonstigen Unterlagen gibt, aus denen sich die Höhe des Betrages nachvollziehen läßt. Daß über die Vorstandssitzung des Absatzfonds, in der über die Höhe des Betrages entschieden wurde, keine Niederschrift gefertigt wurde, ist für den Bundesrechnungshof ein weiteres Anzeichen dafür, daß der wahre Zweck der Zahlung nicht aufgedeckt werden sollte. Die nachträgliche Erklärung des Absatzfonds, daß die 3,6 Mio. DM nach der Ersparnis der CMA bemessen seien, wertet der Bundesrechnungshof als späten und untauglichen Versuch, die Zahlung dem Grund und der Höhe nach zu rechtfertigen.

Die Mietvorauszahlung in Höhe von 1,3 Mio. DM orientiert sich ebenfalls am Kapitalbedarf des Verbandes. Den Interessen der CMA werden Gestaltung und Abwicklung des Vertrages nicht gerecht.

Die Mietdauer von 25 Jahren, die Annahme einer jährlichen Belegung der Landjugendakademie mit rd. 1 800 Teilnehmertagen und der zugrunde gelegte Teilnehmertagessatz von 26 DM sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht wirtschaftlich und nicht nach dem Bedarf der CMA ausgerichtet, sondern dienen nur dazu, die Höhe der Mietvorauszahlung angemessen erscheinen zu lassen.

Die Mietdauer ist für die CMA als Marketing-Unternehmen eher nachteilig. Durch eine so langfristige Bindung werden die besonders für ein Unternehmen dieser Art erforderliche Beweglichkeit und die Anpassung ihrer Werbeaktivitäten an die veränderten Marktverhältnisse zumindest erschwert.

Die jährlich vorgesehenen 1 800 Teilnehmertage entsprechen nicht dem Bedarf der CMA und sind weit überhöht. Im Jahre 1987 wird die CMA voraussichtlich nicht mehr als ein Drittel der ihr zustehenden 1 800 Teilnehmertage nutzen. Auch die dem Bundesrechnungshof vorgetragene Planung für die kommenden Jahre läßt eine volle Ausnutzung der gemieteten Räume in der Landjugendakademie nicht erwarten.

Die CMA hat in den Jahren 1984, 1985 und 1986 jeweils nur 342, 454, 285 Teilnehmertage in Anspruch genommen. Schließlich wurde auch der Teilnehmertagessatz von 26 DM für die CMA zu hoch angesetzt. Die Landjugendakademie vermietet ihre Tagungsräume an Dritte zu Preisen, die bei voller Auslastung der Räume einen Teilnehmertagessatz von höchstens 3 DM ergeben.

Das Ausmaß der Unwirtschaftlichkeit des Mietvertrages für die CMA wird außerdem dadurch erhöht, daß der Vorauszahlung von 1,3 Mio. DM noch ein Zinsverlust hinzuzurechnen ist, der bei 6 v. H. etwa 2,6 Mio. DM beträgt. Der Versuch des Absatzfonds, den Zinsverlust nachträglich mit dem Argument zu rechtfertigen, daß er durch einen auf 25 Jahre fest garantierten Tagessatz ausgeglichen werde, ist im Hinblick auf den Tagessatz, den die Landjugendakademie derzeit Dritten berechnet, nicht überzeugend.

Der Bundesminister hätte die beiden Vertragsabschlüsse und die darauf basierenden Zahlungen verhindern müssen, weil sie gegen das Absatzfondsgesetz verstoßen. Seine Bewertung der Verträge mit der Folge, daß er sich mit der Angemessenheit der Zahlungen nicht zu befassen brauchte, stellt eine grobe Fehleinschätzung dar. Es ist nicht erkennbar, daß es sich bei der zeichenrechtlichen Vereinbarung und dem Vertrag über Mietvorauszahlungen um situationsbedingte Schwerpunktmaßnahmen mit unmittelbarer Wirkung auf den Markt handelt. Diese Bewertung vermittelt den Eindruck, daß sich der Bundesminister mit der Problematik der beiden Verträge nicht befassen wollte.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß der Bundesminister nach den ihm vorliegenden Informationen erkennen mußte, daß die Zahlungen der CMA an die GAL und an den Verband verdeckte Zuschüsse zum Bau der Landjugendakademie und damit unzulässig waren. Der Bundesminister hätte die beiden Vertragsentwürfe unter Berücksichtigung folgender Fakten und Überlegungen werten müssen:

Der Verband benötigte zur Finanzierung der Landjugendakademie noch rd. 4,5 Mio. DM, nachdem seine Anträge auf Zuschüsse des Absatzfonds aus Rechtsgründen ganz und auf solche des Bundesministers teilweise abgelehnt worden waren.

Das Interesse der CMA an einer zeichenrechtlichen Bereinigung wurde genutzt, die Zahlung der 3,6 Mio. DM formal zu rechtfertigen, indem die zeichenrechtliche Vereinbarung, über die die CMA und GAL seit einiger Zeit verhandelten, um eine Zahlungsvereinbarung erweitert wurde. Ferner wurde die CMA veranlaßt, einen weiteren Betrag von 1,3 Mio. DM direkt an den Verband als Mietvorauszahlung zu leisten.

Da beide Zahlungen dem Grunde und der Höhe nach vom Interesse und dem Kapitalbedarf des Verbandes bestimmt sind und die CMA keine oder keine angemessenen Gegenleistungen erhält, sind diese Zahlungen in Höhe von insgesamt 4,9 Mio. DM als Zuschüsse an den Verband zum Bau der Landjugendakademie anzusehen.

Der Bundesrechnungshof wirft dem Bundesminister aus den dargelegten Gründen vor, seine Aufsichtspflicht verletzt zu haben.

13.3

Der Bundesminister hat dies bestritten. Nach seiner Auffassung habe kein Anlaß bestanden, die Vertragsabschlüsse und Zahlungen zu verhindern. Anhaltspunkte dafür, daß die Verträge nur dem Zweck dienten, dem Verband die noch erforderlichen Mittel zum Bau seiner Landjugendakademie zu verschaffen, gebe es nicht. Sowohl die zeichenrechtliche Vereinbarung als auch der Mietvertrag lägen im Aufgaben-

bereich der CMA und erfüllten keinen anderen als den vertraglich festgelegten Zweck.

Hinsichtlich der Frage, ob die Verträge für die CMA sinnvoll sind, hat sich der Bundesminister der Auffassung des Absatzfonds angeschlossen und das Interesse der CMA bejaht, die nach Angaben des Absatzfonds infolge der zeichenrechtlichen Vereinbarung Aufwendungen in Höhe von rd. 1 Mio. DM jährlich für das GAL-Zeichen einspare. Bezüglich der Frage, ob die Zahlungen der CMA der Höhe nach angemessen sind, hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß für diese Entscheidung nicht er, sondern der Absatzfonds zuständig sei. Er begründet seine Auffassung damit, daß es sich bei den Verträgen um Maßnahmen mit unmittelbarer absatzfördernder Wirkung handele. Für solche Maßnahmen sei nach den von ihm genehmigten Richtlinien der Absatzfonds allein verantwortlich.

13.4

Die Ausführungen des Bundesministers können den Bundesrechnungshof nicht überzeugen; denn es gibt genügend Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, daß durch die beiden Zahlungsvereinbarungen in den Verträgen in erster Linie bezweckt war, dem Verband die begehrten Mittel zu verschaffen.

Der Bundesrechnungshof geht nach wie vor davon aus, daß auch der Bundesminister aufgrund der erwähnten und ihm bekannten Fakten folgern mußte, daß die vertraglichen Zahlungsvereinbarungen dazu dienten, für die rechtswidrigen Zuschüsse an den Verband den Anschein der Rechtmäßigkeit zu schaffen. Der Bundesminister hätte danach im Rahmen seiner Verpflichtung zur Rechtsaufsicht die Zahlungen untersagen müssen. Mit seinem Hinweis, nicht er, sondern der Absatzfonds sei für die Wirtschaftlichkeitsprüfung zuständig, ist der Bundesminister bewußt der Frage der Rechtmäßigkeit der Zahlungen ausgewichen, um nicht die gebotenen Konsequenzen ziehen zu müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Absatzfonds und die CMA Absatzfondsmittel zweckwidrig verwandt haben und der Bundesminister seine Aufsichtspflicht über den Absatzfonds verletzt hat.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

14 Krankenversicherung der Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld

14.0

Nehmen Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld während des Leistungsbezugs eine Beschäftigung auf und kommt es deshalb zu Überzahlungen, wird unter Umständen die zu Unrecht gewährte Leistung zurückgefordert. Die für diese Zeit von der Bundesanstalt für Arbeit entrichteten Krankenversicherungsbeiträge verbleiben den Trägern der Krankenversicherung. Diese erhalten außerdem für den Überzahlungszeitraum aufgrund des Beschäftigungsverhältnisses von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Beiträge, ohne ein doppeltes Versicherungsrisiko zu tragen. Im Hinblick auf die für den Gesetzgeber im Jahre 1969 nicht erkennbare Entwicklung wird die Frage gestellt, ob diese Regelung beibehalten werden soll.

14.1

Wer Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld bezieht, ist für den Fall der Krankheit versichert. Die Beiträge hierfür trägt die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt). Im übrigen gelten die allgemeinen Vorschriften der gesetzlichen Krankenversicherung.

Nimmt einer der oben Bezeichneten während des Bezugs von Leistungen der Bundesanstalt eine Beschäftigung auf, entfällt mit der Arbeitsaufnahme der Rechtsgrund für die Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), so daß überzahlte Leistungen unter Umständen von den Leistungsempfängern zurückgefordert werden können.

Nach der derzeitigen Rechtslage bleibt jedoch das aufgrund des Leistungsbezuges bestehende Krankenversicherungsverhältnis unberührt, wenn die Entscheidung über die Leistung vor allem wegen zwischenzeitlicher Arbeitsaufnahme rückwirkend aufgehoben wird oder die Leistung zurückgefordert oder zurückgezahlt worden ist (§ 155 AFG). Neben der Krankenversicherungspflicht aus einem neu begründeten Beschäftigungsverhältnis bleibt bis zum letzten Tag des Überzahlungszeitraumes die Krankenversicherung nach dem Arbeitsförderungsgesetz bestehen. Diese Auswirkungen der im Gesetzgebungsverfahren geänderten Vorschrift waren so gewollt, um letztlich zu vermeiden, daß die Krankenkassen Leistungen von den Versicherten zurückfordern können (s. schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit, Drucksache zu V/4110 S. 23 zu § 152).

Die Bundesanstalt kann daher die von ihr getragenen Krankenversicherungsbeiträge nicht von den Krankenkassen zurückfordern, auch wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber für denselben Zeitraum ebenfalls Beiträge wegen eines Beschäftigungsverhältnisses entrichtet haben. Die Träger der Krankenversicherung erhalten demzufolge für denselben Zeitraum zweimal Beiträge. Der Bundesrechnungshof hat unter Zugrundelegung einer vorsichtigen Schätzung die von der Bundesanstalt für solche Zeiten entrichteten Beiträge auf mindestens 18 Mio. DM im Jahr errechnet.

Wegen des Umfanges dieser Überzahlungen, der auf die Zunahme der Leistungsfälle und auf ein geändertes Zahlverfahren — zentrale, bargeldlose Überweisung statt Barzahlung — zurückzuführen ist, was der Gesetzgeber nicht voraussehen konnte, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auf eine Änderung dieser Regelung hinzuwirken.

14.2

14.2.1

Der Bundesminister steht auf dem Standpunkt, daß in der gesetzlichen Krankenversicherung von Anfang an Klarheit über den rechtlichen Bestand eines Versicherungsverhältnisses bestehen müsse, um über die Gewährung von Krankenversicherungsleistungen sofort entscheiden zu können. Er hat auf den Willen des Gesetzgebers hingewiesen, daß bei einer rückwirkenden Aufhebung der Leistungsbewilligung das Krankenversicherungsverhältnis unberührt bleibe. Mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen sei er der Auffassung, daß in solchen Fällen bei verschiedenen Krankenkassen zwei eigenständige Versicherungsverhältnisse mit jeweils vollem Leistungsanspruch bestünden. Die Leistungen seien von der Krankenkasse zu erbringen, bei der der Versicherte sie beantragt. Leistungen könnten allerdings nur einmal gewährt werden.

Nach seiner Auffassung bestehen selbst dann zwei eigenständige Versicherungsverhältnisse nach der Reichsversicherungsordnung (RVO) und nach dem Arbeitsförderungsgesetz, wenn — was wohl meist der Fall ist — für beide dieselbe Krankenkasse zuständig ist. Deshalb habe er gegen eine Erstattung der Krankenversicherungsbeiträge an die Bundesanstalt auch in diesen Fällen Bedenken. Eine Erstattungsregelung würde zu einer Ungleichheit hinsichtlich des Rechtsverhältnisses der Bundesanstalt zu den Krankenkassen sowie zu einer bedenklichen Ungleichbehandlung der Versicherten durch die Bundesanstalt wegen Inanspruchnahme auf Schadenersatz führen.

Auf keinen Fall sei eine Erstattung von Beiträgen für Zeiten zulässig, für die die Krankenkasse Leistungen erbracht oder zu erbringen hat.

Der Verwaltungsaufwand für die Rückforderung würde sich erhöhen, weil Rückmeldungen zwischen Arbeitsverwaltung und Krankenversicherungsträger erforderlich werden würden.

Die Beitragszahlung der Bundesanstalt entspräche dem Prinzip des solidarischen Ausgleichs, das neben Äquivalenz von Leistung und Beitrag das Krankenversicherungsrecht bestimme.

Im übrigen ließe sich das Problem dadurch lösen, daß die Leistungsempfänger verstärkt auf ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten hingewiesen würden; die Verletzung dieser Pflicht sei als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedroht.

14.2.2

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die in den Fällen nach § 155 Abs. 2 AFG nicht rückgängig zu machende Abführung von Beiträgen an die Krankenkassen nicht der Systematik des Gesetzes in anderen Fällen entspricht, in denen für denselben Zeitraum ebenfalls von der Bundesanstalt und anderen Beitragsschuldnern Beiträge an die Krankenversicherung abzuführen sind (z. B. für Rentenbezieher oder Rehabilitanden § 157 Abs. 4). Ein Ausgleich findet hier zwischen den Beitragsschuldnern statt; die Krankenkassen erhalten nur einen dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Beitrag.

Es ist Aufgabe der Krankenversicherungsträger, ihre Zuständigkeit zu prüfen und zu klären, ob sie Leistungen zu gewähren haben oder ob ein Krankenkassenwechsel eingetreten ist mit der Folge des Ausgleichs zwischen den Krankenkassen (§ 212 RVO).

Nur im Falle des § 155 Abs. 2 AFG wird die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Bundesanstalt durch die gesetzliche Möglichkeit einer Doppelversicherung zusätzlich in Anspruch genommen und werden die Träger der Krankenversicherung insgesamt mit höheren Beitragseingängen begünstigt, ohne daß dem ein entsprechendes Risiko gegenübersteht. Im Gegensatz zu der vom Bundesminister und den Spitzenverbänden der Krankenkassen vertretenen Meinung sind Regelungen denkbar, die es — ohne größeren Verwaltungsaufwand — zulassen, daß die von der Bundesanstalt entrichteten Beiträge für eine Zeit, für die auch Beiträge aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses zu erheben sind, von dem Träger der Krankenversicherung zurückgefordert und von den für die Leistungsempfänger zu entrichtenden Beiträgen abgesetzt werden können. So wird beispielsweise bei Überzahlungsfällen hinsichtlich der Rentenversicherungsbeiträge verfahren.

Der vom Bundesminister erwähnte solidarische Ausgleich findet innerhalb des Systems der Krankenversicherung statt und sollte nicht zu Lasten einer anderen Solidargemeinschaft, nämlich der der Beitragszahler zur Bundesanstalt, gehen.

Eine Regelung, die zusätzliche Rückforderungsansprüche gegen den Leistungsempfänger auslöst, ist mit dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes nicht verbunden.

Zahlungen für Zeiten nach verspätet gemeldeter Arbeitsaufnahme sind kaum zu vermeiden. Überzahlungen lassen sich auch dadurch nicht verhindern, daß die Leistungsempfänger verstärkt auf ihre Mitwirkungspflicht hingewiesen werden, denn in einer Vielzahl beim Arbeitsamt verspätet eingehender Abmeldungen aus dem Leistungsbezug kann den Leistungsempfängern kein Vorwurf gemacht werden. Außerdem werden verspätete Anzeigen über die Aufnahme einer Beschäftigung, die nur zu Überzahlungen von wenigen Tagen führen, von den Dienststellen der Bundesanstalt nur ausnahmsweise als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet.

Die Überzahlungen haben mit der Zunahme der Leistungsfälle und aufgrund des Zahlverfahrens — zentrale, bargeldlose Überweisung mit langen Vorlaufzeiten statt Barzahlung mit kurzen Anpassungszeiten — eine Größenordnung erreicht, die der Gesetzgeber seinerzeit nicht erkennen konnte.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, über diese Auswirkungen der Bestimmung in § 155 Abs. 2 AFG zu berichten. Er stellt zur Erörterung, die Regelung zu ändern und es der Bundesanstalt zu ermöglichen, überzahlte Beiträge von den Krankenkassen zurückzufordern.

15 Zahlung von Mutterschaftsgeld durch das Bundesversicherungsamt
(Kapitel 11 07)

15.0

Die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zahlen im Rahmen der Mutterschaftshilfe das Mutterschaftsgeld an die bei ihnen versicherten Frauen. Für die Zahlung des Mutterschaftsgeldes an beschäftigte, aber nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Frauen ist das Bundesversicherungsamt in Berlin zuständig. Diese Aufgabe könnte bei Übertragung auf die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung nicht nur wirtschaftlicher und zweckmäßiger, sondern auch bürgernäher erfüllt werden.

15.1

Das Bundesversicherungsamt ist seit dem 1. Juli 1979 (Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs vom 25. Juni 1979, BGBl. I S. 797) zuständig für die Zahlung des Mutterschaftsgeldes an die in einem Beschäftigungsverhältnis stehenden, aber nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Frauen. Nach der bis zum 30. Juni 1979 geltenden Regelung waren die Ortskrankenkassen mit dieser Aufgabe betraut, die — wie die anderen Krankenkassen der gesetzlichen Krankenversicherung — weiterhin den bei ihnen als Mitglieder versicherten Frauen das Mutterschaftsgeld zahlen und vom Bund für jeden Leistungsfall einen Pauschbetrag von 400 DM erhalten.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 18) empfohlen, die beim Bundesversicherungsamt für die Zwecke der Mutterschaftsgeldzahlung eingerichtete Mutterschaftsgeldstelle aufzulösen und diese Aufgabe im Interesse einer wirtschaftlicheren und zweckmäßigeren Abwicklung wieder den Ortskrankenkassen zu übertragen. Für diese Empfehlung war insbesondere die Überlegung maßgebend, daß die lokale Präsenz der Ortskrankenkassen zu einer Verringerung des Schriftverkehrs und somit auch zu einer schnelleren und bürgernäheren Bearbeitung der Anträge führen würde.

Der Deutsche Bundestag hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert zu prüfen, ob die „Betreuung des genannten Personenkreises den Ortskrankenkassen übertragen werden kann" (vgl. Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 / Teil II S. 20 — zu Nr. 18 —).

In der Folgezeit regte der Bundesrechnungshof beim Bundesminister mehrfach an, insbesondere aus Anlaß der — auch auf Änderung des Mutterschutzgesetzes abzielenden — Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz 1984 und zum Bundeserziehungsgeldgesetz, Initiativen zur Wiederherstellung des Rechtszustandes vor dem 1. Juli 1979 vorzubereiten. Der Bundesminister ist diesen — auch vom Bundesminister der Finanzen unterstützten — Anregungen bisher nicht gefolgt.

15.2

Aufgrund der durch das Bundeserziehungsgeldgesetz bewirkten Änderungen des Mutterschutzgesetzes, insbesondere des Wegfalls des Mutterschaftsurlaubs und des Mutterschaftsurlaubsgeldes, hat der Bundesrechnungshof die Mutterschaftsgeldstelle des Bundesversicherungsamtes im Jahre 1986 erneut geprüft. Er sieht sich wiederum veranlaßt, anzuregen, im wesentlichen den bis zum 30. Juni 1979 bestehenden Rechtszustand wiederherzustellen, und hat im übrigen den Personalbestand der Mutterschaftsgeldstelle als zu hoch beanstandet.

15.2.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich durch den Wegfall des Mutterschaftsurlaubsgeldes der Arbeitsaufwand je Leistungsfall um rd. 40 v. H. vermindert hat, da von der Mutterschaftsgeldstelle nur noch die einmalige Schutzfristenzahlung zu leisten ist. Außerdem ist die Zahl der Anträge von 11 484 im Jahre 1980 auf 8 715 im Jahre 1986 zurückgegangen.

Das Bundesversicherungsamt hatte dem nach Wegfall des Mutterschaftsurlaubsgeldes eingetretenen verminderten Arbeitsanfall bereits insoweit Rechnung getragen, als es den Personalbestand der Mutterschaftsgeldstelle von 20 Mitarbeitern im Dezember 1980 auf elf im Herbst 1986 reduzierte. Nach dem Ergebnis seiner erneuten Prüfung hat der Bundesrechnungshof einen Bedarf von acht Mitarbeitern ermittelt. Das Bundesversicherungsamt hat darauf den Personalbestand von elf auf acht Mitarbeiter weiter verringert. Das ergibt eine rechnerische Verwaltungskosteneinsparung von rd. 196 000 DM jährlich. Mit den auf diese Weise freigewordenen Mitarbeitern konnte der originäre Aufgabenbereich des Bundesversicherungsamtes — die Aufsicht über die bundesunmittelbaren Versicherungsträger — verstärkt werden.

15.2.2

Bei rd. 9 000 Leistungsfällen pro Jahr und unter der Annahme, daß jeweils der Höchstbetrag von 400 DM je Leistungsfall (§ 13 Abs. 2 Mutterschutzgesetz) zu gewähren ist, betragen die jährlichen Leistungsausgaben der Mutterschaftsgeldstelle rd. 3,6 Mio. DM, denen Verwaltungskosten von 591 000 DM (Personalkosten 520 000 DM, Sachkosten 71 000 DM), das sind rd. 16 v. H. der Leistungsausgaben, gegenüberstehen. Unter den rd. 9 000 Leistungsfällen sind etwa 4 500 familienversicherte Frauen, bei denen die für den Ehemann zuständige Krankenkasse im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Entbindung Leistungen der Mutterschaftshilfe zu erbringen und deshalb die dafür erforderlichen Daten zu erheben hat. Einen Teil der Daten erhebt auch das Bundesversicherungsamt für die Erbringung des Mutterschaftsgeldes.

Die Minderung des Personalbestandes bei der Mutterschaftsgeldstelle stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur eine Übergangslösung dar und ist keine Alternative zur Auflösung der Mutterschaftsstelle. Der erheblich reduzierte Arbeitsaufwand bei der Mutterschaftsgeldstelle und der gleichzeitig immer noch hohe Verwaltungskostenanteil lassen es nicht vertretbar erscheinen, eine besondere bundeszentrale Stelle bei einer Bundesoberbehörde für einen Kreis von etwa 9 000 anspruchsberechtigten Frauen aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, bei einer Auflösung der Mutterschaftsgeldstelle die Zuständigkeiten in der Weise neu zu ordnen, daß das Mutterschaftsgeld für diejenigen Frauen, die im Rahmen der Familienhilfe nach den §§ 205, 205a RVO bei ihrem Ehemann mitversichert sind, von der Krankenkasse des Ehemannes und für die übrigen Frauen von der für den Wohnort der Frau zuständigen Ortskrankenkasse gezahlt wird.

15.3

Der Bundesminister bleibt bei seiner Entscheidung, die Mutterschaftsgeldstelle nicht aufzulösen. Er meint, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes ziele allein darauf ab, den Bundeshaushalt auf Kosten der beitragszahlenden Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung zu entlasten, und stünde im Widerspruch zu den Bemühungen um Beitragssatzstabilität. Die Zahlung von Mutterschaftsgeld an erwerbstätige, aber nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Frauen sei keine Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung.

Im übrigen arbeite die Mutterschaftsgeldstelle seit Jahren mit äußerst geringem Personal- und Sachaufwand. Ihr maschinengestütztes Bearbeitungsverfahren ermögliche eine schnelle und unkomplizierte Abwicklung der Leistungsfälle. Der Informationsstand der anspruchsberechtigten Frauen habe sich aufgrund der Öffentlichkeitsarbeit der Mutterschaftsgeldstelle verbessert. Eine erneute Zuständigkeitsänderung werde diese Bemühungen zunichte machen und erfordere außerdem die (Wieder-)Einführung eines gesonderten Abrechnungsverfahrens nach § 200d RVO.

Wenn trotz der dargelegten Bedenken die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung mit dieser Aufgabe betraut werden sollten, könne er dem nur zustimmen, wenn die Krankenkassen nicht mit Kosten belastet, also auch die Verwaltungskosten vom Bund getragen werden würden.

15.4

Die Einwände des Bundesministers überzeugen nicht. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Zuständigkeitsübertragung würde wegen der geringen Fallzahl nicht zu einer wesentlichen finanziellen Mehrbelastung der Krankenkassen führen.

15.4.1

Die Übertragung der Mutterschaftsgeldzahlungen für die familienversicherten Frauen auf die Krankenkasse des Ehemannes würde die bisher erforderliche Doppelerhebung der Daten bei der Krankenkasse und dem Bundesversicherungsamt sowie weiteren Schriftwechsel zwischen diesen Stellen vermeiden, der insbesondere deshalb entsteht, weil die Standesämter die Geburtsurkunde mit dem Vermerk: „Nur gültig in Angelegenheiten der Mutterschaftshilfe", lediglich einmal ausstellen, aber sowohl die Kasse als auch die Mutterschaftsgeldstelle diese Geburtsurkunde benötigen. Der bisher bei den Krankenkassen bereits anfallende Arbeitsaufwand für die Leistungsfälle der Mutterschaftshilfe würde durch Feststellungen zu dem bei Beginn der Mutterschutzfrist bestehenden Beschäftigungsverhältnis sowie zur Entgelthöhe nur unwesentlich erhöht. Die Ermittlungen werden sich im Regelfall auf die Abgabe einer Erklärung des Arbeitgebers beschränken können.

15.4.2

Eine Änderung der Zuständigkeit würde auch in den rd. 4 500 Fällen der nicht familienversicherten Frauen nur zu einer unwesentlichen Mehrbelastung der Ortskrankenkassen führen. Bei zur Zeit 269 Ortskrankenkassen hätte jede dieser Kassen durchschnittlich 17 Fälle im Jahr zu bearbeiten, wobei die Fallzahl bei den einzelnen Kassen aufgrund der regionalen Gegebenheiten unterschiedlich sein wird. Eine Ausweitung des Personalbestandes ließe sich mit dieser geringen Anzahl von Fällen jedoch nicht begründen, so daß nur die Sachkosten als Mehrbelastung zu berücksichtigen wären. Ausgehend von den Sachkosten der Mutterschaftsgeldstelle des Bundesversicherungsamts von rd. 71 000 DM ergäben sich — bei 9 000 Leistungsfällen — Sachkosten von etwa 8 DM je Leistungsfall. Die vom Bundesminister befürchteten Auswirkungen auf die Beitragssatzstabilität sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes daher nicht zu erwarten.

15.4.3

Ein gesondertes Abrechnungsverfahren wäre bei Verwirklichung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht erforderlich, da das bisherige Abrechnungs- und Erstattungsverfahren zwischen den Kassen und dem Bundesversicherungsamt nur geringfügig modifiziert werden müßte. Da in der Regel der Höchstbetrag von 400 DM pro Leistungsfall abzurechnen wäre, könnten die Krankenkassen den Erstattungsbetrag ohne größeren Verwaltungsaufwand geltend machen.

15.5

In Anbetracht der nach der Personalreduzierung bei der Mutterschaftsgeldstelle verbleibenden Verwaltungskosten von 591 000 DM kann dem vom Bundesminister vorgebrachten Argument des geringen Aufwandes nicht gefolgt werden. Die freiwerdenden Mit-

arbeiter könnten erforderlichenfalls zur Verstärkung anderer Aufgabenbereiche umgesetzt werden. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, daß die jeweils zuständige Krankenkasse ihren Informationspflichten gegenüber den anspruchsberechtigten Frauen in gleicher Weise nachkommt wie das Bundesversicherungsamt.

15.6

Der Bundesrechnungshof wiederholt wegen der offenkundigen Unwirtschaftlichkeit und Unzweckmäßigkeit des derzeitigen Verfahrens seine Empfehlung, die Aufgabe den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung zu übertragen.

16 Ungleichbehandlung von Kriegsopfern im Bereich der Auslandsversorgung Ost (Kapitel 11 10)

16.0

Versorgungsberechtigte aus Ost- und Südosteuropa erhalten für kurze Besuchsreisen ins Gebiet der Bundesrepublik Deutschland höhere Versorgungsleistungen als anderen Berechtigten aus diesen Gebieten durchschnittlich für ein ganzes Jahr gezahlt werden.

16.1

Im Rahmen der Auslandsversorgung Ost erhalten mehr als 50 000 Berechtigte in Ost- und Südosteuropa, überwiegend in Polen, Versorgungsbezüge in Höhe von jährlich rd. 60 Mio. DM. Das entspricht einer durchschnittlichen Jahresrente von 1 200 DM. Die Höhe der einzelnen Leistungssätze legte der Bundesminister letztmals im Jahre 1980 unter Beachtung der niedrigeren Lebenshaltungskosten und der gebotenen Rücksichtnahme auf das Einkommens- und Sozialgefüge der betroffenen Staaten fest.

Kommen Berechtigte aus diesen Gebieten besuchsweise in die Bundesrepublik Deutschland, so erhalten sie in der Regel für jeden angefangenen Monat die volle Inlandsversorgung abzüglich der gleichzeitig an den Heimatort überwiesenen Auslandsversorgung. Die Mehrzahl der Besucher schöpft dabei die bestehenden Regelungen so aus, daß sie bei dem üblichen Aufenthalt von etwa sieben Wochen Inlandsversorgungsbezüge für drei Monate erhalten. So wurden im Jahre 1986 an rd. 13 000 Besucher über 20 Mio. DM gezahlt, durchschnittlich etwa 1 500 DM pro Besucher. Über 10 000 dieser Versorgungsberechtigten wurden darüber hinaus während ihres Aufenthaltes kostenlos in Kuranstalten oder Erholungsheimen untergebracht und verpflegt. Zusätzlich erhielten sie in den Erholungsheimen noch Pauschalbeträge für den täglichen Bedarf. Allein diese Leistungen überstiegen bei weitem den Durchschnittsbetrag, der nach den Richtlinien Ost als monatliche Versorgungsleistung gezahlt wird.

In den letzten Jahren haben die Besuchsreisen aus diesen Ländern sprunghaft zugenommen. Die Leistungen für die Versorgungsberechtigten in Ost- und Südosteuropa erhöhten sich dadurch insgesamt erheblich. Sie kamen allerdings nur einer Minderheit zugute, weil etwa 30 000 Versorgungsberechtigte in diesen Gebieten aus gesundheitlichen, altersbedingten oder sonstigen Gründen keine Besuchsreisen durchführen können. Diese Personengruppe erhält seit acht Jahren unverändert durchschnittlich 100 DM monatlich, während die Leistungen an die Besucher jährlich mit den allgemeinen Erhöhungen der Versorgungsbezüge stiegen.

Die unterschiedliche Behandlung der Berechtigten beruht auf den sogenannten Richtlinien Ost, die der Bundesminister im Jahre 1980 mit Zustimmung der Länder erließ. Der Bundesrat und der Deutsche Bundestag haben sich ebenfalls mit der Auslandsversorgung Ost befaßt und die Bundesregierung mit Beschluß vom 14. März 1986 und 15. Mai 1986 gebeten zu prüfen, wie die seit dem Jahre 1980 nicht mehr angepaßten Bezüge für Versorgungsberechtigte im Ausland, die keine volle Versorgung erhalten, erhöht werden können.

16.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Leistungen an Versorgungsberechtigte aus Ost- und Südosteuropa anläßlich von Besuchsaufenthalten, bei denen sie überwiegend kostenlos untergebracht und verpflegt werden, im Vergleich zu den Zahlungen an die übrigen Berechtigten aus diesen Gebieten zu hoch sind. Mehr als die Hälfte der Versorgungsberechtigten in Ost- und Südosteuropa, und zwar vorwiegend diejenigen, die aus alters- und gesundheitsbedingten Gründen nicht reisefähig sind, bleiben von den höheren Inlandsleistungen ausgeschlossen. Durch eine angemessene Verringerung der relativ hohen Leistungen für die Besucher würden ausreichende Mittel frei, mit denen eine Erhöhung der Auslandsversorgung Ost wenigstens teilweise finanziert werden könnte. Gleichzeitig würde durch eine stärkere Angleichung der Beträge die bestehende Ungleichbehandlung gemildert.

16.3

Der Bundesminister hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Er hält Minderausgaben in einer Größenordnung von etwa 5 Mio. DM durch Einschränkungen bei den Besucherleistungen für möglich und meint, dieser Betrag könne mit zur Finanzierung einer Anhebung der laufenden Leistungen der Auslandsversorgung Ost im Interesse einer Gleichbehandlung der Versorgungsberechtigten verwendet werden. Sobald die erforderlichen Mittel im Rahmen des Haushaltsplanes 1988 bewilligt seien, werde er den beteiligten Bundesressorts und den Ländern eine Änderung der maßgebenden Vorschriften vorschlagen.

16.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen. Er hält eine alsbaldige Entscheidung im Interesse der Betroffenen für erforderlich.

17 Vergütung für die Einziehung und Abführung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung
(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02)

17.0

Die Krankenversicherungsträger erhalten zur Abgeltung der Kosten für die Einziehung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge von den Trägern der Rentenversicherung eine Vergütung und von der Bundesanstalt für Arbeit eine Einzugskostenpauschale. Die Vergütung der Träger der Rentenversicherung bemißt sich nach einem Vomhundertsatz der eingezogenen Beiträge.

Der Bundesminister hat es bisher unterlassen, die Vergütung auf einer sachgerechten Grundlage nach den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten für den Beitragseinzug zu bemessen.

Die Rentenversicherungsträger zahlen wegen der erheblichen Steigerung des Beitragsaufkommens seit längerem eine Vergütung, die wesentlich höher ist als die von der Bundesanstalt für Arbeit zu leistende Einzugskostenpauschale. Der Bundesminister hat gleiche Sachverhalte nach unterschiedlichen Grundsätzen geregelt.

17.1

Die Krankenversicherungsträger (Einzugsstellen) ziehen die Gesamtsozialversicherungsbeiträge ein. Diese umfassen neben ihren eigenen die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Zur Abgeltung der Kosten, die durch die Einziehung und Abführung der Beiträge entstehen, zahlen die Träger der Rentenversicherung gemäß § 1434 Reichsversicherungsordnung (RVO) oder § 156 Angestelltenversicherungsgesetz (AVG) eine Vergütung und die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) eine Einzugskostenpauschale (§ 184 AFG i. V. m. § 6 der Verordnung über den Einzug der Beiträge zur Bundesanstalt und über die Höhe der Einzugskostenpauschale vom 27. April 1972, BGBl. I S. 754 f.).

Für den Bereich der Rentenversicherung hat der Bundesminister bereits im Jahre 1957 durch Rechtsverordnung bestimmt, daß sich die Vergütung nach einem Vomhundertsatz der eingezogenen Beiträge bemißt, und entsprechende Sätze ohne nähere Kenntnis der Höhe der durch den Beitragseinzug entstehenden tatsächlichen Verwaltungskosten vorläufig festgesetzt. Dieses Verfahren wurde von den Beteiligten schon damals als unbefriedigend angesehen. Die Sätze wurden in der Vergangenheit zwar den Änderungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung „angepaßt", die Höhe der durch den Beitragseinzug tatsächlich entstandenen Verwaltungskosten ist jedoch bis heute nicht bekannt.

Die Träger der Rentenversicherung zahlten für das Jahr 1985 eine Vergütung in Höhe von 451,8 Mio. DM. Die Bundesanstalt hatte für dieses Jahr eine Einzugskostenpauschale in Höhe von 116,1 Mio. DM aufzubringen.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat im November 1982 darauf hingewiesen, daß alle bisherigen Änderungen des Vomhundertsatzes die beträchtlichen Steigerungen des Beitragsaufkommens durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze, die Erhöhung der Zahl der Versicherten und die erheblichen Entgeltsteigerungen innerhalb des letzten Vierteljahrhunderts nicht angemessen berücksichtigt hätten. Er hat empfohlen, die Vergütung nach den tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten zu bemessen.

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof im Februar 1983 mitgeteilt, er habe die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenversicherung gebeten, die Kosten des Beitragseinzugs festzustellen; die Spitzenverbände hätten dies zugesagt. Bis zu einer Neuregelung sei es jedoch erforderlich, die Beitragseinzugsvergütungsordnung — wie bisher — anzupassen. Im Februar 1985 hat der Bundesminister mitgeteilt, die von den Krankenkassen übermittelten Zahlen hätten sich als nicht ausreichend für eine Neuregelung erwiesen. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes könne daher nicht verwirklicht werden. Die — wegen Befristung der Vergütungsregelung — erforderliche neue Verordnung müsse sich mithin auf eine Fortschreibung der Vomhundertsätze auf der Grundlage des bisherigen Verfahrens beschränken.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister im Oktober 1986 um Mitteilung gebeten, ob er sich inzwischen genaueres Datenmaterial aus dem Krankenversicherungsbereich beschafft habe. Der Bundesminister hat darauf dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, während einer zu diesem Thema im Dezember 1986 anberaumten Besprechung mit den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger und den Aufsichtsbehörden habe er ausgeführt, die Geltungsdauer der bis 31. Dezember 1987 befristeten Vergütungsregelung solle noch einmal zwei Jahre verlängert werden. Nachdem einige Teilnehmer dem widersprochen hätten, sei man übereingekommen, eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Sozialversicherungsträger und unter seiner Federführung zu bilden, die die Kosten für den Beitragseinzug der Krankenkassen ermitteln solle. Eine Neuregelung sei zum 1. Januar 1988 anzustreben.

Im Juni 1987 hat der Bundesminister mitgeteilt, die Ermittlung der Verwaltungskosten sei gegenwärtig nicht sinnvoll, weil durch das in Vorbereitung befindliche Gesetz über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags mit Veränderungen bei den Aufgaben der Krankenkassen für den gemeinsamen Beitragseinzug zu rechnen sei.

17.3

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen einen weiteren Aufschub der Entscheidung. Das wäre schon unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten bedenklich. Der für den Einzug für die Bundesanstalt notwendige Verwaltungsaufwand der Krankenkassen ist im ganzen gesehen nicht geringer als der Aufwand, den der Einzug der Rentenversicherungsbeiträge erfordert. Deshalb besteht ein Mißverhältnis zwischen den von den Rentenversicherungsträgern und der Bundesanstalt für den Einzug der Beiträge durch die Krankenkassen aufzuwendenden Beträgen.

17.4

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe als Verordnungsgeber mit seiner Regelung (Beitragseinzugsvergütungsverordnung vom 21. August 1957) ein Vergütungssystem übernommen, das auf einer Vereinbarung zwischen den Spitzenverbänden von Rentenversicherung und Krankenversicherung vom 4. Oktober 1954 beruhe. Dabei sei er davon ausgegangen, daß durch die von den Spitzenverbänden vereinbarte Regelung die den Krankenkassen entstehenden Verwaltungskosten für den Beitragseinzug in pauschalierter Weise vergütet werden. Der Bundesrechnungshof lasse insoweit außer acht, daß das derzeitige Verfahren seinen Ausgang von den im Beitragseinzug anfallenden Verwaltungskosten genommen habe. Deren Höhe sei im Jahre 1954 für die Festlegung des Ausgangsbetrages, den man in einen Vomhundertsatz des eingezogenen Beitragsvolumens umgerechnet habe, von Bedeutung gewesen, während das Beitragsvolumen als die die Fortschreibung bestimmende Größe festgelegt worden sei.

Wenn im übrigen die von der Bundesanstalt zu zahlende Vergütung wesentlich hinter der von den Rentenversicherungsträgern gezahlten Vergütung zurückbleibe, so sei darauf zu verweisen, daß die Ermächtigungsnormen, auf denen die Beitragseinzugsvergütungsverordnungen beruhen, unterschiedlich seien. Für das Verhältnis von Krankenversicherung zu Rentenversicherung haben diese Normen es dem Verordnungsgeber überlassen, die Kriterien für die Feststellung der Höhe der Vergütung festzulegen. Im Verhältnis von Bundesanstalt zur Krankenversicherung dagegen habe schon die Ermächtigungsnorm des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (AVAVG), die das Arbeitsförderungsgesetz übernommen habe, das Mehrkostenprinzip als Berechnungsbasis festgelegt. Der Verordnungsgeber sei daher bisher im Verhältnis von Krankenversicherung zur Rentenversicherung nicht gehindert gewesen, ein anderes Abrechnungsprinzip für die Feststellung der Vergütungshöhe zur Grundlage seiner Regelungen zu machen. Auch bei einer Neuregelung müsse entschieden werden, ob die Höhe der Vergütung nur an den den Krankenkassen durch den Beitragseinzug für die Rentenversicherung entstehenden Mehrkosten ausgerichtet werden solle oder ob die Rentenversicherungsträger anteilig an den gesamten Kosten des gemeinsamen Beitragseinzugs zu beteiligen seien.

Rentenversicherungsträger und Bundesanstalt hätten sich im übrigen für die Anwendung des Mehrkostenprinzips ausgesprochen. Lediglich die Kosten, die die Krankenkassen nicht für den Einzug ihrer eigenen Beiträge aufwenden müßten, seien zu vergüten. Die Krankenkassen dagegen bestünden auf einer Anwendung des Drittelprinzips, d. h. einer Kostenteilung zwischen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu je einem Drittel.

Der Bundesminister hat im übrigen darauf hingewiesen, eine genaue Ermittlung der Aufwendungen für den Beitragseinzug sowie der Mehrkosten verlange, daß Kostenstellenrechnungen bei einer repräsentativen Zahl von Krankenkassen durchgeführt werden. Die Kosten einer auf etwa 30 Krankenkassen bezogenen Untersuchung seien nach Aussagen führender deutscher Wirtschaftsberatungsunternehmen auf etwa 1 Mio. DM bis 2 Mio. DM zu veranschlagen.

17.5

Die Darlegungen des Bundesministers sind nicht geeignet, eine weitere Verzögerung der an der Höhe der Verwaltungskosten zu orientierenden Neuregelung der Beitragseinzugsvergütung zu rechtfertigen.

Die Darstellung, das derzeitige Verfahren bei der Einziehung der Rentenversicherungsbeiträge sei auf der Grundlage der für den Beitragseinzug anfallenden Verwaltungskosten eingeführt worden, ist nicht zutreffend. Die Krankenkassen haben im Jahre 1954 zwar ihre selbst ermittelten Verwaltungskosten für den Beitragseinzug geltend gemacht. Die Rentenversicherung hat sie jedoch nicht als Vergütungsgrundlage hingenommen. Die Spitzenverbände der Krankenversicherung und der Rentenversicherung haben sich daraufhin auf eine Bemessungsgrundlage in Vomhundertsätzen des Beitragsvolumens geeinigt.

Entgegen der Meinung des Bundesministers ist die Feststellung der Höhe der Beitragseinzugsvergütung auch nicht in sein freies Ermessen gestellt. Sie ist durch den im Gesetz festgelegten Zweck der Vergütung „zur Abgeltung der Kosten, die . . . durch die Einziehung und Abführung der Beiträge zur Rentenversicherung entstehen" gebunden.

Obwohl die Vorschriften des § 1434 RVO und des § 156 AVG inhaltlich mit denen des früheren § 165 AVAVG und jetzigen § 184 AFG übereinstimmen, geht der Bundesminister im Verhältnis von Trägern der Rentenversicherung zur Krankenversicherung vom Mehrkostenprinzip aus, im Verhältnis von Rentenversicherung zur Krankenversicherung dagegen nicht. Ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender Grund für eine solche Differenzierung ist nicht erkennbar. Der Bundesminister räumt im übrigen selbst ein, daß der Verordnungsgeber gleiche Sachverhalte nicht nach unterschiedlichen Grundsätzen regeln sollte.

Mit der Entscheidung des Bundesministers über die Neuregelung des Einzugsverfahrens des Gesamtsozialversicherungsbeitrags ist bis zum Ende des Jahres 1987 zu rechnen. Danach können deren Auswirkun-

gen auf die Kosten des Beitragseinzugs beurteilt werden, so daß der Bundesminister in der ersten Hälfte des Jahres 1988 die geplante Ermittlung der Verwaltungskosten veranlassen kann.

Ein Aufwand für die Kostenuntersuchung von etwa 1 Mio. DM bis 2 Mio. DM sollte insbesondere angesichts der in Rede stehenden Beträge von jährlich nahezu 600 Mio. DM kein Hinderungsgrund sein, für die Vergütung eine kostenorientierte sachgerechte Grundlage zu finden.

17.6

Der Bundesrechnungshof schlägt vor,

- die Gesamtkosten des gemeinsamen Beitragseinzugs bei einer repräsentativen Zahl von Krankenkassen feststellen zu lassen und
- die Vergütung für die Einziehung und Abführung der Rentenversicherungsbeiträge sowie der Beiträge für die Bundesanstalt auf der Grundlage der zu ermittelnden Gesamtkosten angemessen neu zu regeln. Dabei wird zu bedenken sein, ob und inwieweit vergleichbare Umstände gleichmäßige Regelungen erfordern.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

18 Stromkosten für Lichtzeichenanlagen
(Kapitel 12 10)

18.0

Dem Bund entstehen für den Betrieb der Lichtzeichenanlagen an Bundesstraßen und an Anschlußstellen der Bundesautobahnen zu hohe Stromkosten, weil die Energieversorgungsunternehmen bei der Berechnung des Bereitstellungspreises die Anlagen unzutreffend als Beleuchtungsanlagen einstufen und überhöhte Anschlußwerte einsetzen.

Eine Energieeinsparung um mehr als 50 v. H. läßt sich erzielen, wenn die Lichtzeichen statt mit 220 Volt mit nur 10 Volt Wechselstrom betrieben werden.

18.1

Ausgehend von Feststellungen des Niedersächsischen Landesrechnungshofes in seinem Jahresbericht 1986 vom 9. September 1986 (Landtagsdrucksache 11/55), die sich auf Landesstraßen beziehen, hat der Bundesrechnungshof die Ausgaben für Lichtzeichenanlagen an den Bundesfernstraßen mit folgendem Ergebnis geprüft.

18.1.1

Die rd. 5 700 Lichtzeichenanlagen, für die der Bund unterhaltungspflichtig ist, verbrauchten im Jahre 1985 rd. 50,5 Mio. Kilowattstunden Strom. Die Auftragsverwaltungen zahlten den Energieversorgungsunternehmen dafür rd. 14 Mio. DM zu Lasten des Bundes. Das sind durchschnittlich 0,28 DM je Kilowattstunde.

Der Strompreis setzt sich zusammen aus

- dem Grundpreis, der aus dem Bereitstellungspreis und dem Verrechnungspreis für Strommessung, Verrechnung und Inkasso gebildet wird, sowie
- dem Arbeitspreis für die bezogenen Kilowattstunden.

Es entfallen etwa 43 v. H. des Strompreises auf den Grundpreis und 57 v. H. auf den Arbeitspreis. Der Grundpreis für die bereitgestellte Energie liegt bei „Beleuchtungsanlagen" höher als bei „anderen Anlagen".

Die folgenden Feststellungen betreffen im wesentlichen den Bereitstellungspreis. Dieser wird bei gewerblichem, beruflichem und sonstigem Bedarf — wie im Falle der Lichtzeichenanlagen — nach dem Anschlußwert bemessen.

Die Energieversorgungsunternehmen betrachten die Lichtzeichenanlagen als Beleuchtungsanlagen und setzen bei der Berechnung des Bereitstellungspreises als Anschlußwert entweder

- die Summe der Nennleistungen aller installierten Lampen oder
- pauschal eine mittlere Nennleistung (meist 50 Watt) je Lampe oder
- einen angenommenen Vomhundertsatz der gesamten Nennleistung

an.

In den beiden zuerst genannten Fällen beachten sie nicht, daß wegen der schaltungstechnischen Verriegelung der Zeichen für die einzelnen Fahrtrichtungen nicht alle installierten Lampen gleichzeitig leuchten können, sondern nur ein „zulässiges Zeichen" angezeigt wird. Bei einem dreifeldrigen Zeichengeber darf deshalb nicht die Nennleistung aller drei Lampen, sondern lediglich die einer Lampe als Anschlußwert gelten. Die Doppelzeichen Rot/Gelb, zusätzliche Zeichen für Radfahrer, Fußgänger und dergleichen sowie Steuergeräte mit Geräteheizung oder Anforderungseinrichtungen sind zusätzlich zu berücksichtigen.

Inzwischen hat die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke ihren Mitgliedern empfohlen, die Lichtzeichenanlagen zwar weiterhin als „Beleuchtungsanlagen" zu behandeln, als Anschlußwert aber nur 50 v. H. der Nennleistung aller installierter Lampen anzusetzen. Die Steuergeräte sollten als „andere Anlagen" eingestuft werden.

18.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Lichtzeichenanlagen tariflich nicht als „Beleuchtungsanlagen", sondern als „andere Anlagen" zu betrachten sind, weil sie nicht der Beleuchtung von Straßen dienen. Bei richtiger Einstufung als „andere Anlagen" und zutreffender Berücksichti-

gung nur der tatsächlichen Nennleistung als Anschlußwert würde sich nach überschläglicher Berechnung der Bereitstellungspreis um etwa 45 v. H. vermindern. Der durchschnittliche Strompreis würde sich dadurch bei gleichbleibendem Stromverbrauch um 0,05 DM auf etwa 0,23 DM je Kilowattstunde ermäßigen. Gegenüber den im Haushaltsjahr 1985 für alle Lichtzeichenanlagen ermittelten Ausgaben von rd. 14 Mio. DM ergäbe sich eine Kostenminderung um etwa 20 v. H., das sind rd. 2,8 Mio. DM/Jahr.

Eine pauschale Minderung des Anschlußwertes als Berechnungsgrundlage für den Bereitstellungspreis ist ebensowenig sachgerecht wie die — von den Energieversorgungsunternehmen überwiegend vorgenommene — tarifliche Aufteilung einer in sich geschlossenen Lichtzeichenanlage in „Beleuchtungsanlage" und „andere Anlage".

18.1.3

Der Bundesminister hat sich den Ausführungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er wird zusammen mit dem Bundesminister für Wirtschaft darauf hinzuwirken haben, daß die Energieversorgungsunternehmen alle Lichtzeichenanlagen bei der Wahl der Tarifart und der Einstufung gleichbehandeln und

- sie entweder als „andere Anlagen" unter Ansatz der tatsächlichen Leistung infolge Verriegelung einstufen oder
- den Verbrauch im Rahmen eines neuen „weiteren Tarifs" im Sinne der Bundestarifordnung Elektrizität abrechnen.

Dabei wird er das Ergebnis der bundesweiten Erhebungen zu berücksichtigen haben, das ihm der Bundesrechnungshof nach Abschluß seiner Auswertung zuleiten wird.

18.2

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Ausgaben für Lichtzeichenanlagen hat der Bundesrechnungshof dargelegt, daß eine Senkung des Energieverbrauchs auf weniger als die Hälfte erreichbar ist, wenn die Lampen statt mit 220 Volt mit nur 10 Volt Wechselstrom betrieben werden. Dabei wird der elektrische Strom in jeder Lampenkammer von der Netzspannung auf die Lampenspannung umgeformt. Diese Niedervolttechnik ist hinsichtlich der verkehrstechnischen Belange der 220 Volt-Technik gleichwertig. Die von der einschlägigen technischen Norm geforderten Eigenschaften werden erfüllt. Ihre Vorteile liegen in einer Verbesserung der Lichtausbeute und einer wesentlich längeren Lebensdauer der Lampen.

18.2.1

Der Bundesminister ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes auch insoweit gefolgt und hat im Einvernehmen mit den Auftragsverwaltungen bei den Ländern veranlaßt, daß

- im Bereich der Bundesfernstraßen künftig alle Neuanlagen in 10-Volt-Technik errichtet und
- die nach dem 1. Januar 1980 installierten Lichtzeichenanlagen auf die 10-Volt-Technik umgerüstet werden.

Die Umrüstung amortisiert sich, wenn die Restnutzungsdauer noch mindestens fünf Jahre beträgt. Nach dem vom Bundesminister aufgestellten Programm soll die im Jahre 1987 begonnene Umrüstung mit veranschlagten Gesamtkosten von 27 Mio. DM in fünf Jahren vollzogen werden. Im Straßenbauplan des Bundeshaushaltsplanes 1987 ist eine erste Rate von 200 000 DM bereitgestellt worden.

Nach Abschluß des Programms wird sich auf der Grundlage des derzeitigen Strompreises und der derzeitigen Verbrauchsmenge trotz geringfügig höherer Investitionskosten eine Ausgabenminderung um rd. 4 Mio. DM pro Jahr einstellen. Zusammen mit der Verringerung der Ausgaben durch sachgerechte tarifliche Einstufung können die jährlichen Stromkosten um nahezu die Hälfte gesenkt werden. Weitere Kostensenkungen in noch nicht abschätzbarer Höhe ergeben sich durch eine erhebliche Verlängerung der Lampenwechsel- und Wartungsintervalle.

18.2.2

Der Bundesrechnungshof wird die Abwicklung des Programms beobachten.

19 Kosten- und Abrechnungswesen der Bundesanstalt für Flugsicherung
(Kapitel 12 15 Titel 111 02)

19.0

In der Kostenrechnung für das Jahr 1985, die die Bundesanstalt für Flugsicherung als Grundlage für die Erhebung von Streckengebühren erstellte, blieben entgegen den einschlägigen Bestimmungen Zinsbeträge in Höhe von mehr als 400 000 DM unberücksichtigt. Dadurch entstand die Gefahr von Einnahmeverlusten für den Bund. Da die Ursache der von der Vorprüfungsstelle festgestellten Fehler nicht eindeutig ermittelt werden konnte, ergeben sich Zweifel, ob die Datensicherheit in diesem Bereich gewährleistet ist.

19.1

Die Kosten für die Dienstleistungen und Einrichtungen der Flugsicherung im Bereich der Streckennavigation sind von den Nutzern zu tragen. Die entsprechenden Gebühren werden im Auftrag des Bundesministers von der Organisation EUROCONTROL festgelegt und eingezogen. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind insbesondere im Luftverkehrsgesetz und in der Flugsicherungs-Strecken-Gebühren-Verordnung geregelt.

19.1.1

Die Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) hat die Aufgabe, die geltend zu machenden Kosten zu ermitteln. Nach den einschlägigen Vorschriften sind dabei in der jährlichen Abrechnung auch die Kosten zu berücksichtigen, die bei Investitionsmaßnahmen in der Phase vor Inbetriebnahme einer Anlage durch das bereits gebundene Kapital entstehen. Diese sogenannten vorbetrieblichen Zinsen werden mit einem jährlich neu festzulegenden „Abschreibungssatz" in die Kostenrechnung aufgenommen. Der ermittelte Betrag wird den Luftraumnutzern nur in dem Umfang in Rechnung gestellt, in dem die betreffende Anlage dem Streckenflug nach Instrumentenflugregeln dient.

19.1.2

Nach den Feststellungen der zuständigen Vorprüfungsstelle ließ die Bundesanstalt in der Kostenrechnung des Jahres 1985 in 18 verschiedenen Positionen der Kostenart „abschreibbare Geräte-Investitionen" die vorbetrieblichen Zinsen unberücksichtigt. Im Gegensatz zum Vorjahr wurden für die entsprechenden Investitionsmaßnahmen in dem Ausdruck der Datenverarbeitungsanlage keine Zinsen ausgewiesen oder — wie die Bundesanstalt ausgeführt hat — versehentlich gelöscht.

Insgesamt ergab sich bei den 18 Fällen für das Jahr 1985 ein Fehlbetrag von 407 852,76 DM. In die Kostenrechnungen für die Folgejahre sind die Zinsbeträge inzwischen wieder aufgenommen worden.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt eine mangelhafte Kostenrechnung erstellt und daß sie die Ursache dafür nicht eindeutig festgestellt hat. Solange die Ursache nicht ermittelt ist, kann nicht ausgeschlossen werden, daß in anderen Rechnungsjahren ebenfalls Mängel dieser Art vorgekommen sind oder daß zukünftig ähnliche Fälle auftreten. Die Sicherheit des Verfahrens ist daher nicht hinreichend nachgewiesen.

19.3

Der Bundesminister hat die Sachdarstellung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Nach seinen Angaben ist der Schaden — entgegen der von der Bundesanstalt im Prüfungsverfahren vertretenen Auffassung — jedoch heilbar, wenn die betreffenden Investitionskosten unter Einbeziehung der fraglichen Beträge für die in der vorbetrieblichen Phase angefallenen Zinsen und Zinseszinsen neu berechnet und auf die jeweilige Restlaufzeit der Abschreibung der Anlagen umgelegt werden. Er hat die Bundesanstalt angewiesen, entsprechend zu verfahren.

Die Ursache des Fehlers kann nach seiner Ansicht trotz bisheriger intensiver und umfassender Untersuchungen nicht mehr festgestellt werden; die Bundesanstalt habe aber inzwischen Maßnahmen getroffen, um ähnliche Fehler in Zukunft zu vermeiden.

19.4

Die Unklarheit der Fehlerursache trotz intensiver und umfassender Untersuchungen des Bundesministers gibt hinsichtlich der Datensicherheit zu Bedenken Anlaß. So können Programmabläufe durchgeführt oder Veränderungen in den Datenbeständen vorgenommen werden, ohne daß eine ausreichende Kontrolle sichergestellt ist. Dadurch werden Fehler nicht erkannt, und eine Beseitigung unterbleibt. Es bleibt abzuwarten, ob die vom Bundesminister geplanten Sicherungsmaßnahmen ausreichende Gewähr zur Vermeidung von Wiederholungsfällen bieten.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob es dem Bundesminister gelungen ist, den entstandenen Einnahmeverlust in voller Höhe auszugleichen.

Der Bundesminister wird im Rahmen seiner Geschäftsaufsicht dafür Sorge zu tragen haben, daß das bisherige Verfahren auch unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit überprüft wird.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

20 Frühpensionierung von Offizieren der Luftwaffe

20.0

Nach dem Soldatengesetz können Offiziere, die in strahlgetriebenen Kampfflugzeugen als Flugzeugführer oder Kampfbeobachter verwendet werden, nach Vollendung des 41. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt werden. Der Bundesminister hat in Einzelfällen von dieser Regelung Gebrauch gemacht, obwohl die Voraussetzungen nicht vorlagen.

20.1

20.1.1

Der Bundesminister versetzte im Januar 1982 einen im Jahre 1936 geborenen Oberstleutnant (A) mit Ablauf des 31. März 1982 in den Ruhestand.

Der Bundesminister stützte sich auf das 13. Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes vom 22. Mai 1980 (BGBl I S. 581). Durch § 45 Abs. 2 Nr. 3 dieses Gesetzes wurden im Zusammenhang mit der Einführung neuer zweisitziger Kampfflugzeuge (Phantom und Tornado) die Kampfbeobachter in die seit dem Jahre 1969 bestehende besondere Altersgrenze für Flugzeugführer in strahlgetriebenen Kampfflugzeugen einbezogen. Danach können Offiziere in Verwendung als Flugzeugführer oder Kampfbeobachter in strahlgetriebenen Kampfflugzeugen mit Erreichen des flug-

medizinisch vertretbaren Grenzalters — Vollendung des 41. Lebensjahres — in den Ruhestand versetzt werden (BO 41-Regelung). Unter die Regelung fallen nach den Ausführungsbestimmungen des Bundesministers außer den in den fliegenden Verbänden oder als Fluglehrer eingesetzten Offizieren auch Offiziere, die auf Dienstposten verwendet werden, bei denen es zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung auf eine frühere Praxis als Strahlflugzeugführer oder Kampfbeobachter ankommt, „sofern sie zur fliegerischen Inübunghaltung verpflichtet sind".

A wurde, nachdem das Flugmedizinische Institut der Luftwaffe im Jahre 1969 seine dauernde Wehrfliegerverwendungsunfähigkeit festgestellt hatte, im Stab einer Fliegerhorstgruppe in Norddeutschland, zuletzt als Bodenverteidigungsstabsoffizier, verwendet. Im September 1981 beantragte er, ihn zum 31. März 1982 in den Ruhestand zu versetzen. Er berief sich auf den ihm bekannt gewordenen „Präzedenzfall" eines anderen Oberstleutnants (vgl. 20.1.2).

Der Bundesminister gab diesem Antrag zunächst nicht statt, weil A „gegenwärtig nicht als Kampfbeobachter verwendet wird". Er wies jedoch darauf hin, die fliegerischen Vorkenntnisse des A erlaubten die Verwendung als Kampfbeobachter-Lehrer bei einem Jagdbomber-Geschwader in Süddeutschland. Mit der Versetzung auf einen solchen Dienstposten sei für A die Anwendung der verwendungsbezogenen Altersgrenze (BO 41-Regelung) möglich.

Der Bundesminister versetzte A auf dessen Gesuch mit Wirkung vom 1. Dezember 1981 „aus dienstlichen Gründen" an das oben genannte Geschwader. Nach der Versetzungsverfügung sollte die Ausbildung zum Kampfbeobachter-Lehrstabsoffizier bis zum 31. März 1983 dauern.

Bereits einen Tag nach Dienstantritt in Süddeutschland, am 2. Dezember 1981, wiederholte A seinen Antrag auf vorzeitige Versetzung in den Ruhestand mit Ablauf des 31. März 1982.

Der Bundesminister teilte A noch im Dezember 1981 mit, es sei beabsichtigt, seinem Antrag stattzugeben. Im Januar 1982 wurde A nach der „BO 41-Regelung" mit Ablauf des 31. März 1982 in den Ruhestand versetzt. Er war zu dieser Zeit 45 Jahre alt.

Das Ruhegehalt betrug damals jährlich rd. 42 000 DM.

20.1.2

In dem oben angesprochenen Präzedenzfall verfuhr der Bundesminister ähnlich. Der im Jahre 1934 geborene ehemalige Oberstleutnant (B) war seit dem 1. April 1977 als Bodenverteidigungsstabsoffizier und Kommandeur B im Stab der Fliegerhorstgruppe eines Jagdgeschwaders in Süddeutschland eingesetzt.

Am 12. September 1980 ordnete der Bundesminister fernschriftlich die Versetzung des B mit Wirkung vom 15. September 1980 vom Stab der Fliegerhorstgruppe zum Stab der Fliegenden Gruppe desselben Jagdgeschwaders an. Er sah eine Verwendung als „Kampfbeobachter-Stabsoffizier" vor. B beantragte noch am selben Tage — 15. September 1980 —, ihn nach der „BO 41-Regelung" zum 30. September 1980 in den Ruhestand zu versetzen.

Der Bundesminister entsprach dem Antrag des Offiziers unverzüglich.

Das Ruhegehalt betrug damals jährlich rd. 39 100 DM.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Offiziere nur deshalb auf die genannten Dienstposten versetzt hat, um ihnen mehr als zehn Jahre vor Erreichen der für sie maßgebenden dienstgradbezogenen Altersgrenze — Vollendung des 57. Lebensjahres — eine Frühpensionierung zu ermöglichen.

Die Gesamtumstände beider Fälle, insbesondere die Tatsache, daß die Offiziere bereits am Tage ihrer Versetzung oder kurz darauf ihre vorzeitige Zurruhesetzung betrieben, lassen es als ausgeschlossen erscheinen, daß der Bundesminister jemals ernstlich an eine Verwendung der Offiziere als Kampfbeobachter gedacht hat. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Vorgehen des Bundesministers als eine Umgehung der zitierten gesetzlichen Bestimmungen zu werten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, gegen die Verantwortlichen wegen des dem Bund erwachsenen finanziellen Schadens Haftungsansprüche geltend zu machen sowie die dienstrechtlichen Folgen zu prüfen.

20.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die Darstellung der Rechtsgrundlagen sowie des Sachverhaltes der beiden beanstandeten Einzelfälle zutreffe. Er räume ein, daß die Zurruhesetzung der beiden Offiziere mit § 45 Abs. 2 Nr. 3 Soldatengesetz nicht in Einklang gestanden habe. Die beanstandete Verfahrensweise werde jedoch seit dem Jahre 1983 nicht mehr angewendet. Nicht zustimmen könne er der Schlußfolgerung des Bundesrechnungshofes, daß die Maßnahmen getroffen worden seien, um den beiden Offizieren die Frühpensionierung zu ermöglichen, und daß dabei die gesetzlichen Bestimmungen bewußt umgangen werden sollten.

Im übrigen hat der Bundesminister darauf hingewiesen, daß eine Stellungnahme zu der Frage, ob sich die für die Zurruhesetzung Verantwortlichen eines Dienstvergehens schuldig gemacht hätten und ob Schadensersatzansprüche geltend zu machen seien, wegen der schwierigen und zeitaufwendigen Ermittlungen erst längerfristig möglich sei.

20.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinem Vorwurf fest, daß in beiden Fällen rechtliche Gestaltungsmöglich-

keiten mißbraucht worden sind. Ihm ist nicht ersichtlich, daß die beanstandeten Maßnahmen einem anderen Zweck gedient haben können als dem, dem Wunsch von Offizieren nach einer vorzeitigen Zurruhesetzung zu entsprechen.

21 Entwicklung, Änderung und Pflege von Datenverarbeitungs-Verfahren im Bundeswehrverwaltungsamt — Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr

21.0

Die Arbeitsmittel zur rationellen und wirtschaftlichen Entwicklung, Änderung und Pflege von Datenverarbeitungs-Verfahren weisen noch Unzulänglichkeiten auf. Sie werden zudem vom Bundeswehrverwaltungsamt — Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr — nicht in gebotenem Umfang genutzt.

21.1

Dem Bundeswehrverwaltungsamt — Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr — obliegt neben anderen Aufgaben die Entwicklung, Änderung und Pflege von Datenverarbeitungs-Verfahren. Es arbeitet seit Jahren daran, organisatorische und technische Voraussetzungen (sogenannte „Software-Entwicklungsumgebung") zu schaffen, um diese Aufgabe standardisiert, rationell und wirtschaftlich abwickeln zu können. Zu diesem Zweck hat es Arbeitsmittel (Methoden, Techniken und Werkzeuge) für die Entwicklung von Datenverarbeitungs-Verfahren erprobt und eine Reihe von rechnerunterstützten Werkzeugen (sogenannte „Tools") auf dem Entwicklungsrechner des Test- und Ausbildungs-Rechenzentrums installiert. Die wichtigsten Werkzeuge sind:

- AUTODOK (Automatisierte Dokumentation),
- DATA DICTIONARY (Datenverwaltung),
- MOSES VT (Verfahrenstechnik für die strukturierte Entwicklung),
- MOSES GS (Unterstützung des Programmentwurfs),
- DBDA (Unterstützung für den logischen Entwurf von Datenbanken).

Im Jahre 1984 hat die Amtsleitung den Einsatz für geeignete Vorhaben angeordnet.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die bereitgestellten Arbeitsmittel zwar im wesentlichen brauchbar, jedoch nicht ohne Einschränkungen für alle Phasen der Entwicklung von Datenverarbeitungs-Verfahren, von der Bedarfsformulierung bis zur Anwendung, einzusetzen waren. So war die Übergabe von Datenbeschreibungen, die im Rahmen der Dokumentation mit AUTODOK erfaßt wurden, an DATA DICTIONARY oder MOSES nicht möglich. Auch unterstützten einzelne Werkzeuge die Verfahrensentwicklung nur unzulänglich. MOSES war z. B. nicht für die Dialogprogrammierung geeignet und die Datenverwaltung über DATA DICTIONARY schwerfällig. Zudem fehlten qualitätssichernde und -kontrollierende Komponenten.

Auch soweit die bereitgestellten Arbeitsmittel einsetzbar waren, wurden sie entgegen der Anordnung der Amtsleitung weitgehend nicht genutzt, weil es an der ausreichenden Schulung der Mitarbeiter fehlte und die personelle Unterstützung durch das zuständige Referat unzulänglich war.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die noch bestehenden Unzulänglichkeiten der bereitgestellten Arbeitsmittel, insbesondere im Hinblick auf ihre durchgängige Nutzbarkeit, beseitigt werden. Er hat auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, das vorhandene Personal ausreichend zu schulen und die notwendigen personellen Voraussetzungen zu schaffen, um künftig einen konsequenten Einsatz der bereitgestellten Arbeitsmittel zu gewährleisten.

21.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Auch nach seiner Auffassung müsse bei den Arbeitsmitteln mehr als bisher von einem Systemkonzept ausgegangen werden, das deren durchgängige Nutzbarkeit ermögliche. Es sei beabsichtigt, im Rahmen der angeordneten Überarbeitung noch bestehende Lücken bei den bisher verfügbaren Arbeitsmitteln zu beseitigen und verbesserte Grundlagen für eine systematische Qualitätssicherung und -kontrolle zu schaffen. Noch im Jahre 1987 sollten einige neue Systemteile für den Bereich der Informationssysteme erprobt werden.

Zur unzulänglichen Nutzung der bereitgestellten Arbeitsmittel hat der Bundesminister dargelegt, daß die Schulung der Mitarbeiter, der er ein erhebliches Gewicht beilege, wegen begrenzter Haushaltsmittel nicht in dem erforderlichen Umfang möglich gewesen sei. Die geringe Unterstützung durch das zuständige Referat sei darin begründet, daß diesem zu wenige geeignete Mitarbeiter für die Mitwirkung in Datenverarbeitungs-Projekten zur Verfügung standen.

21.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die bereits eingeleiteten und noch beabsichtigten Maßnahmen und erwartet, daß der Bundesminister diese mit Nachdruck vorantreibt. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß die bereitgestellten Arbeitsmittel sowohl bei der Neuentwicklung von Datenverarbeitungs-Verfahren als auch bei größeren Änderungen bestehender Verfahren konsequent genutzt werden. Die hierfür erforderlichen personellen Voraussetzungen sollten sobald wie möglich geschaffen werden.

22 Aufgabenstellung, Organisation und Personalbedarf der Truppenübungsplatzkommandanturen/ Verbindungs- und Truppenübungsplatzkommandos und der örtlich zuständigen Standortverwaltungen
(Kapitel 14 03 und 14 04)

22.0

Die Aufgaben der Truppenübungsplatzkommandanturen und der Verbindungs- und Truppenübungsplatzkommandos können mit geringerem Personal- und Sachaufwand erfüllt werden, ohne daß dadurch die Ausbildung oder die Übungen beeinträchtigt würden.

Bei den für die Truppenübungsplätze zuständigen Standortverwaltungen sind ebenfalls Einsparungen von Dienstposten möglich, wenn die personelle Ausstattung für die Unterkunfts- und Liegenschaftsverwaltung dem Bedarf angepaßt wird und ferner der Einsatz von zivilem Küchenpersonal für übende Truppenteile entfällt.

Insgesamt können 321 Dienstposten wegfallen. Die Ausgaben in diesen Bereichen lassen sich um etwa 13 Mio. DM jährlich vermindern. Aufgrund der Vorschläge des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister bisher rd. 160 Dienstposten zurückgezogen oder für entbehrlich erklärt.

22.1

Der Bundesminister unterhält im Inland elf Truppenübungsplätze; er schafft dort der Bundeswehr und den Stationierungsstreitkräften die Möglichkeit zur Ausbildung mit und ohne Gefechtsmunition. Auf den Truppenübungsplätzen sind Truppenübungsplatzkommandanturen eingerichtet, die für alle mit der militärischen Nutzung zusammenhängenden Aufgaben zuständig sind. Daneben nutzt die Bundeswehr auch sechs von den Stationierungsstreitkräften verwaltete Truppenübungsplätze. Auf ihnen bestehen deutsche Verbindungs- und Truppenübungsplatzkommandos als Verbindungsstellen zwischen der übenden Truppe der Bundeswehr und den jeweiligen Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1983 bis 1985 die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf der auf den elf inländischen Truppenübungsplätzen eingerichteten Truppenübungsplatzkommandanturen geprüft. Die Prüfung erstreckte sich ferner auf die sechs bestehenden Verbindungs- und Truppenübungsplatzkommandos. Er hat dem Bundesminister empfohlen,

- die Zahl der Zivilkraftfahrer wegen unzureichender Auslastung zu vermindern, verstärkt die Möglichkeiten des Selbstfahrens von Dienstkraftfahrzeugen zu nutzen und zu Transportfahrten auf den Truppenübungsplätzen Fahrzeuge mit größerer Ladekapazität zu verwenden;
- die Neufertigung der Zielscheiben für das Schul- und Gefechtsschießen bei einigen Truppenübungsplatzkommandanturen zu zentralisieren und sie im Leistungslohnverfahren vorzunehmen;
- einheitliche Bemessungskriterien für die personelle Ausstattung mit Zielbau- und Sicherheitspersonal zu schaffen;
- die Personalausstattung der Truppenübungsplatzkommandanturen und der Verbindungs- und Truppenübungsplatzkommandos an die tatsächliche Auslastung anzupassen;
- die Energieversorgung für die Zielbaueinrichtungen auf den Schießbahnen wirtschaftlicher zu gestalten.

Nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes könnten 123,5 Dienstposten für Soldaten, Beamte, Angestellte und Arbeiter entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister weiterhin empfohlen, bei sechs für die Truppenübungsplätze zuständigen Standortverwaltungen auf den Einsatz von zivilem Küchenpersonal für die Versorgung der übenden Truppe zu verzichten und statt dessen die Verpflegung allein von dem vorhandenen Feldkochpersonal zubereiten zu lassen. Dadurch könnte auch die Aus- und Weiterbildung der Feldkochsoldaten unter Einsatzbedingungen gefördert werden.

Ferner hat er aufgezeigt, daß bei den Standortverwaltungen, denen u. a. die Unterkunfts- und Liegenschaftsangelegenheiten für die Truppenübungsplätze obliegen, Dienstposteneinsparungen möglich sind, wenn die personelle Ausstattung an die tatsächliche Auslastung angepaßt wird.

Insgesamt könnten nach den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes bei den Standortverwaltungen 133 Dienstposten für ziviles Küchenpersonal und 64,5 Dienstposten für Unterkunfts- und Liegenschaftsangelegenheiten entfallen.

Durch Wegfall der vom Bundesrechnungshof angesprochenen 321 Dienstposten könnten in diesen Bereichen insgesamt etwa 13 Mio. DM jährlich eingespart werden.

22.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde Konzeption — auch in technischer Hinsicht —, Aufgabenstellung und Personalausstattung der Kommandanturen und Kommandos überprüfen, Vorschläge für eine Neuordnung und Personalbemessung erarbeiten und dabei die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Er beabsichtige, das Ergebnis der von ihm eingeleiteten Untersuchungen bis Dezember 1987 in verhandlungsfähige Organisationsgrundlagen umzusetzen und diese sodann mit dem Bundesrechnungshof zu erörtern.

Zum Einsatz von zivilem Küchenpersonal ist der Bundesminister grundsätzlich der Auffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt, daß die übende Truppe ihre Verpflegung auf den Truppenübungsplätzen mit ihren mitgeführten Feldkochgeräten selbst zubereiten soll, soweit die ordnungsgemäße Verpflegung der Soldaten auch dann sichergestellt ist. Er hat bisher aufgrund der Vorschläge des Bundesrechnungshofes 92 Dienstposten für ziviles Küchenpersonal zurückgezogen oder als künftig wegfallend gekennzeichnet. Hinsichtlich der weiteren vom Bundesrechnungshof für entbehrlich gehaltenen 41 Dienstposten sind die Erörterungen mit dem Bundesminister noch nicht abgeschlossen.

Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, in den Sachgebieten „Unterkunfts- und Liegenschaftsangelegenheiten" Dienstpostenkürzungen vorzunehmen, ist der Bundesminister gefolgt und hat 64,5 Dienstposten zurückgezogen.

22.4

Der Bundesminister hat insgesamt etwa die Hälfte der beanstandeten Dienstposten zurückgezogen oder für entbehrlich erklärt. Er sollte möglichst bald prüfen und entscheiden, ob auch auf die weiteren 161,5 nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entbehrlichen Dienstposten verzichtet werden kann.

22.5

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

23 Deckung des Brotvorrates für den Verteidigungsfall
(Kapitel 14 10 Titel 554 01)

23.0

Der Bundesminister versucht seit mehreren Jahren mit unterschiedlichen Konzeptionen — seit dem Jahre 1980 ausschließlich durch eigene Bäckereien — einen ausreichenden Brotvorrat für den Verteidigungsfall zu schaffen. Dies ist ihm nicht gelungen. Probleme bei der Verpackung führten dazu, daß umfangreiche Brotbestände im Jahre 1984 von Schimmel und Milben befallen wurden und vor Ablauf der Lagerfrist vernichtet werden mußten.

Der Bundesminister sollte im Hinblick auf die in der Vergangenheit eingetretenen Schwierigkeiten und die höheren Kosten der Selbstherstellung (pro Jahr rd. 1 Mio. DM Mehrkosten) auf die eigenen Bäckereien verzichten.

23.1

Die Bundeswehr braucht zur Versorgung der Truppe im Verteidigungsfall einen ausreichenden Brotvorrat. Dem Bundesminister bereitet es seit Jahren Schwierigkeiten, die notwendigen Bestände anzulegen. Seit dem Jahre 1980 verwendete er für die Bevorratung ausschließlich von den sechs eigenen Bäckereien hergestelltes und in Folie verpacktes Brot. Das Brot war um 30 v. H. teurer als vergleichbares Industriebrot. Das Gerät für die eigene Brotherstellung stammt teilweise aus den ehemals mobilen Feldbäckereien, auf die die Truppe verzichtet hatte.

Ursprünglich war das eingelagerte Brot nach einer halbjährigen Lagerzeit von der Truppe zu verzehren. Die Soldaten haben das Brot jedoch weitgehend abgelehnt.

Der Bundesminister verlängerte im Jahre 1980 aufgrund der Erfahrungen mit früher beschafftem Industriebrot die Lagerzeit für das selbst hergestellte Brot von sechs Monaten auf fünf Jahre, ohne die Ergebnisse eigener langfristiger Lagerversuche abzuwarten. Nach Ablauf der fünfjährigen Lagerzeit sollte das Brot ausgesondert werden.

Die bis zum Jahre 1984 selbst hergestellten Brotbestände (mehr als 4 Mio. kg) wurden in erheblichem Umfang von Schimmel und Milben befallen und mußten vorzeitig vernichtet werden. Ursächlich hierfür war die vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung entwickelte Folienverpackung. Der Bundesminister setzte daraufhin im Jahre 1984 die Lagerzeit für das Folienbrot vorübergehend auf ein Jahr herab.

Der Bundesminister hat inzwischen mit Versuchen in zwei der eigenen Bäckereien begonnen, Dosenbrot herzustellen, das eine fünfjährige Lagerzeit garantiere. Daneben will er bis zum Jahre 1990 seine Vorräte durch den Hinzukauf von jährlich etwa 3 Mio. Dosen Industriebrot auffüllen.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Selbstherstellung von Folienbrot Mehrkosten von jährlich 1 Mio. DM verursachte und zusätzlich ein beträchtlicher Schaden durch die vorzeitige Vernichtung eines umfangreichen Brotbestandes entstanden ist, weil die Lagerzeit des Brotes ohne ausreichende Erprobung auf fünf Jahre heraufgesetzt worden war.

Darüber hinaus hat er bezweifelt, ob die bisherigen technischen Einrichtungen der eigenen Bäckereien unter Berücksichtigung ihrer ursprünglichen Auslegung zum Einsatz im Felde auf Dauer zur wirtschaftlichen Massenproduktion eines Brotvorrates in der Lage sein werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die bundeswehreigene Brotproduktion aufzugeben, weil sie gegenüber der Beschaffung von Industriebrot unwirtschaftlich ist.

23.3

Der Bundesminister hat zur Verlängerung der Lagerzeit von Folienbrot auf fünf Jahre auf positive Erfah-

rungen mit einer zweijährigen Lagerzeit des Brotes hingewiesen. Im übrigen sei durch die vorzeitige Vernichtung der 4 Mio. kg Brot kein Vermögensschaden entstanden, weil Ersatz für das vernichtete Brot nicht beschafft worden sei. Es sei lediglich ein vorübergehend hinzunehmender militärisch-logistischer Nachteil eingetreten. Die Beschaffung von Folienbrot aus der Industrie käme nicht mehr in Betracht, weil es ebenso schimmelanfällig sei und sich für eine fünfjährige Lagerung auch nicht eigne. Gerade dies habe ihn veranlaßt, ein eigenes Brot zu entwickeln.

Er hat ferner erklärt, daß die eigenen Bäckereien durch einen neu gestalteten Arbeitsablauf mit weniger Personal und einer rationelleren Verpackungsmethode in der Lage seien, künftig die erforderliche Backleistung von jährlich 5,3 Mio. Dosen Brot zu erbringen. Aufgrund von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erwarte er, daß die Bäckereien das Dosenbrot um etwa 10 v. H. billiger als die Industrie herstellen können.

Der Bundesminister hat schließlich mitgeteilt, daß Dosenbrot derzeit (Anfang 1987) „fast konkurrenzlos von nur einem Hersteller" angeboten werde. Er befürchte eine Preisabhängigkeit und wolle deshalb auf eigene Bäckereien nicht verzichten, bis diese Befürchtungen widerlegt seien.

23.4

Das Vorbringen des Bundesministers entkräftet die Kritik nicht.

Es war eine Fehlentscheidung, die Lagerzeit des eigenen Brotes auf fünf Jahre heraufzusetzen, ohne über ausreichende Erkenntnisse zu verfügen, ob die Erfahrungen mit einer zweijährigen Lagerung ohne weiteres auf eine fünfjährige übertragen werden können.

Daraus ist ein Schaden schon deshalb entstanden, weil Mittel aufgewandt wurden, ohne daß das logistische Ziel, einen bestimmten Brotvorrat zu sichern, erreicht wurde. Die nunmehr eingeleiteten Nachbeschaffungen bestätigen den erheblichen Vermögensschaden. Zumindest ein Teil des Schadens wäre vermieden worden, wenn der Bundesminister das Lagerbrot seinerzeit von der Industrie beschafft hätte. Deren Brot war wegen anderer Herstellungsverfahren und sicherer Verpackung lagerfähiger als das selbst hergestellte. Die Behauptung des Bundesministers, das Industriebrot sei ebenso anfällig für Schimmelbefall gewesen wie das Bäckereibrot, fand der Bundesrechnungshof nicht bestätigt. Im übrigen war eine mangelhafte Lagerfähigkeit des Industriebrotes entgegen der Behauptung des Bundesministers zu keiner Zeit Anlaß für die eigene Herstellung von Folienbrot gewesen.

Der Bundesrechnungshof sieht wie der Bundesminister auch in der Verwendung einer Vollkonserve die sicherste Langlagerungsmethode. Er bezweifelt aber, daß der Bundesminister nach den bisherigen Erfahrungen nunmehr ohne zusätzlichen Aufwand für die eigenen Bäckereien in der Lage sein wird, ein allen Anforderungen gerecht werdendes Lagerbrot in ausreichender Menge und wirtschaftlich herstellen zu können. Die eigene Produktion von Dosenbrot wird auch künftig zu jährlichen Mehrkosten von mehr als 1 Mio. DM führen. Dies bestätigt das Ergebnis der zwischenzeitlich durchgeführten Ausschreibung.

Nicht nur von einem, sondern von mehreren Anbietern wird Dosenbrot kostengünstiger angeboten. Hinzu kommt bei beschafftem Brot der Vorteil einer Gewährleistung des Herstellers. Künftige Beschaffungen von Industriebrot dürften den Kreis möglicher Anbieter weiter vergrößern.

Die vom Bundesminister angeführten Gründe, warum er im Gegensatz zu Beschaffungen anderer Verpflegungsmittel bei Brot die höheren Kosten und das größere Risiko einer eigenen Herstellung weiterhin in Kauf nehmen will, sind damit widerlegt.

23.5

Der Bundesrechnungshof ist davon überzeugt, daß das Brot für den Verteidigungsfall — wie die anderen Verpflegungsmittel auch — nur durch Beschaffungen aus der Industrie wirtschaftlich bevorratet werden kann.

Er hält es für wirtschaftlich geboten, die Bäckereien aufzulösen.

24 Sicherung militärischer Anlagen
(Kapitel 14 12 Titel 539 04)

24.0

Der Bundesminister hat Ende der fünfziger Jahre eine Untertageanlage übernommen. Unzureichende Maßnahmen zur äußeren Absicherung der Untertageanlage haben allein in den letzten zehn Jahren rd. 8 Mio. DM vermeidbare Mehrausgaben für die Bewachung verursacht.

24.1

Der Bundesminister übernahm Ende der fünfziger Jahre eine Untertageanlage, um dort Depots und Instandsetzungswerkstätten für die Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe unterzubringen. Seit dem Jahre 1960 ist das Heeresdepot in Betrieb. Im Jahre 1962 begannen Planung und Ausbau für das weitere — wesentlich größere — Depot der Luftwaffe. Insgesamt wurden bis Ende 1986 rd. 270 Mio. DM ausgegeben.

Als Hauptnutzer der Gesamtanlage wurde das Heer bestimmt. Dieser Teilstreitkraft obliegt es, die infrastrukturellen Voraussetzungen für die äußere Absicherung der Gesamtanlage federführend zu bearbeiten.

Am 15. Mai 1960 wurde die Grundsätzliche Militärische Infrastrukturforderung für den Betrieb von Untertagedepots erlassen. Sie enthält für beide Teilstreitkräfte verbindliche Forderungen für die äußere Absi-

cherung der Gesamtanlage. Zum Schutz gegen Druck- und ABC-Waffen wurden u. a.

- bewegliche Abschlüsse der Eingänge zur Innenabschottung des Stollensystems,
- die Ausstattung der Objekte mit einer Schutzbelüftung und
- ABC-Schleusen hinter jedem Eingangsbauwerk

gefordert und zur Grundlage der weiteren Bauplanung für die gesamte Untertageanlage erklärt.

Im Jahre 1964 ließ der Bundesminister die für die Ein- und Ausgänge erforderlichen sieben Drucktore durch die örtlich zuständige Oberfinanzdirektion beschaffen. Die Drucktore wurden bis zum Jahre 1967 geliefert und in der Untertageanlage eingelagert. Sie kosteten rd. 2,1 Mio. DM. Weitere 22 Mio. DM waren für den Einbau und die Verschlußtechnik veranschlagt.

Der Einbau verzögerte sich jedoch. Im Jahre 1971 wurde im Eingang 6 eine Schleuse mit zwei Toren eingebaut und mit einem automatischen Schnellverschluß versehen. Weitere vier Drucktore wurden erst in den Jahren 1985 bis 1987 in den Eingangsbereichen 1 und 4 eingebaut. Die Eingänge 3 und 5 dienen der Luftzufuhr und sind mit Drucktüren ausgestattet. Der Eingangsbereich 2 im Depotbereich des Heeres war auch Mitte 1987 noch nicht mit einem Drucktor gesichert. Der Einbau technischer Sicherungs- und Überwachungsvorrichtungen steht an einigen Toren noch aus.

Die Depotbereiche des Heeres und der Luftwaffe werden gegenwärtig — auch hinsichtlich der Frischluftversorgung — voneinander unabhängig betrieben. Die Notwendigkeit eines Schutzluftsystems und dessen Umfang wird von beiden Teilstreitkräften unterschiedlich beurteilt. Heer und Luftwaffe haben sich auch nach Erörterungen im Januar 1987 noch nicht über ein Konzept für ein Schutzluftsystem geeinigt. Die Luftwaffe lehnt weitere Investitionen, wie den Einbau des Drucktores im Eingangsbereich 2 und ergänzende technische Sicherungs- und Überwachungsvorrichtungen, ab, solange ein neues Nutzungskonzept für den Bereich des Luftwaffendepots nicht vorliegt und das Heer seine Eigenschaft als Hauptnutzer nicht zugunsten der Luftwaffe abgibt.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister das bereits Anfang der sechziger Jahre erarbeitete und für verbindlich erklärte Konzept zur Absicherung der Untertageanlage nicht konsequent umgesetzt hat. Dies hat neben der Gefährdung der Anlage auch zu erheblichen Mehrausgaben bei der Bewachung der Ein- und Ausgänge durch gewerbliche Unternehmen und damit zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Bundeshaushalt geführt. Außerdem regte der Bundesrechnungshof an, die ergänzenden technischen Sicherungs- und Überwachungsvorrichtungen nunmehr unverzüglich einzubauen, um die Ausgaben für zivile Wachen zu verringern.

24.3

Der Bundesminister beruft sich darauf, die Haushaltslage des Bundes Anfang der siebziger Jahre habe ihn gezwungen, Prioritäten zu setzen. Mehrfache, bis heute andauernde Änderungen der Nutzungskonzepte und des Einsatzkonzepts der Bundeswehr hätten die Absicherung der Untertageanlage zusätzlich verzögert.

24.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß Lage, Größe und militärische Bedeutung der Anlage, die auf Dauer angelegten Nutzungsabsichten beider Teilstreitkräfte sowie der bisherige personelle, materielle und infrastrukturelle Aufwand zeit- und sachgerechtere Sicherungsmaßnahmen geboten hätten. Änderungen der Bedrohungslage und des Nutzungskonzepts sowie ungeklärte Zuständigkeiten zwischen den Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe rechtfertigen Verzögerungen und das Unterlassen wichtiger Folgeentscheidungen nicht.

Soll die Untertageanlage im Verteidigungsfall ganz oder in Teilbereichen durch ein Schutzluftsystem ständig einsatzfähig bleiben, ist der sichere Verschluß der gesamten Anlage, zumindest aber der einsatzwichtigen Teile, erforderlich. Es besteht aber weder Klarheit darüber, in welchen Teilbereichen der Betrieb der Untertageanlage ein Schutzluftsystem erfordert, noch darüber, welche Verschlüsse der Gesamtanlage notwendig sind, um den klimatechnischen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Versäumnissen des Bundesministers schwerwiegende Nachteile für die Sicherheit des untertage eingesetzten militärischen und zivilen Personals. Die Einsatzbereitschaft des eingelagerten hochwertigen Materials sowie der Betrieb zumindest von Teilen der Untertageanlage unter Bedingungen des Verteidigungsfalles, aber auch im Hinblick auf mögliche Bedrohungen im Frieden und Spannungsfall, sind gefährdet. Schutzluftversorgung und Brandschutz sind nicht gewährleistet.

Erst vom Jahre 1987 an ist zu erwarten, daß infolge des Einbaus von Drucktoren und weiterer technischer Sicherungsvorkehrungen, wie einer Einbruchmeldeanlage, der Bedarf an gewerblichen Wachstunden verringert werden kann. Mit Einsparungen in Höhe von etwa 800 000 DM jährlich ist dann zu rechnen.

Alle vom Bundesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen zur Bewachung der Untertageanlage einschließlich der Sicherung durch Einbau der Drucktore hätten schon wesentlich früher, spätestens Ende der sechziger Jahre, als die Tore geliefert wurden, ergriffen werden können. Allein in den letzten zehn Jahren hätten unter Berücksichtigung der allgemeinen Kostenentwicklung und betriebswirtschaftlicher Kostengrundsätze Bewachungskosten in Höhe von rd. 8 Mio. DM vermieden werden können.

24.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig die Sicherung besonders schutzwürdiger militärischer Anlagen sachgerecht geplant sowie zügig und vollständig verwirklicht wird.

25 Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen (Kapitel 14 12 Titel 555 01 bis 558 99)

25.0

Der Bundesminister hat verschiedenen Bauunternehmen bestätigt, daß sie als zuverlässig im Sinne der vergaberechtlichen Bestimmungen gelten, obwohl diesen Unternehmen zuvor Verfehlungen bei der Abrechnung von Bauleistungen nachgewiesen worden waren. Er hat zudem den Umfang der dem Bund entstandenen Nachteile nicht vollständig erfaßt.

25.1

Im Jahre 1983 wurden dem Bundesminister anläßlich von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Verfehlungen von Auftragnehmern bei der Abrechnung von Bauleistungen bekannt. Die sich daraus ergebenden Ansprüche des Bundes auf Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Vergütungen machte der Bundesminister selbst geltend; die für die Durchführung und Abrechnung der Bauvorhaben zuständige Bauverwaltung beteiligte er nicht. Dadurch hat er zumindest in einem Fall den dem Bund entstandenen finanziellen Nachteil erheblich zu gering eingeschätzt.

Über die Erstattung der zuviel gezahlten Vergütungen wurden Vergleiche abgeschlossen. Obwohl die Auftragnehmer den Bund nachweisbar vorsätzlich geschädigt hatten und einem Unternehmen zudem weitere erhebliche Verfehlungen — Vorspiegelung falscher Preisermittlungsfaktoren, Veranlassung von Bediensteten der Bauverwaltung zu pflichtwidrigen Leistungen — nachgewiesen worden waren, vereinbarte der Bundesminister in den Vergleichen, daß „gegen eine Fortsetzung der Geschäftsbeziehungen zur Bundeswehr (einschließlich Auftragsbau für die NATO und die US-Streitkräfte) hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Unternehmens keine Bedenken" mehr bestünden, wenn der Auftragnehmer die Vergleichssumme entrichtet und sich verpflichtet habe, die Wiederholung derartiger „Unstimmigkeiten" künftig zu verhindern.

Einem Unternehmen, das den Grundregeln ordnungsgemäßen Wettbewerbs besonders kraß zuwidergehandelt hatte, wurde bereits wenige Monate nach Abschluß eines solchen Vergleichs ein Auftrag über mehr als 40 Mio. DM erteilt, weil die Bauverwaltung aufgrund des Vergleichs davon ausging, daß sie keine Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Bieters mehr erheben könne.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Vorgehen des Bundesministers beanstandet. Er hat insbesondere die Bestätigung der Zuverlässigkeit trotz vorangegangener Verfehlungen als regelwidrig, unzweckmäßig und den Bundesminister als hierfür unzuständig angesehen.

Nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) dürfen Aufträge des Bundes nur an zuverlässige Unternehmen erteilt werden. Die Zuverlässigkeit der Bewerber ist in jedem Einzelfall, bezogen auf die jeweils anstehende Vergabeentscheidung, von der zuständigen Bauverwaltung zu prüfen. Aufgrund der ihnen nachgewiesenen Verfehlungen durften die Unternehmen zunächst nicht mehr als zuverlässig angesehen werden. Es war vielmehr geboten, sie zumindest zeitweise vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge auszuschließen (§ 8 Nr. 4 VOB/Teil A). Die Erstattung zu Unrecht erhaltener Beträge, zu welcher die Auftragnehmer ohnehin verpflichtet waren, sowie die bloße Zusage künftigen Wohlverhaltens reichten nicht aus, um die Unternehmen wieder als zuverlässig einstufen zu können.

25.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe seine Erhebungen nicht über den Abschluß des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens hinaus ausdehnen können. Er habe deshalb unter erheblichem Zeitdruck gestanden und so nicht alle für die Schadenhöhe maßgeblichen Fragen klären können; andererseits habe er aber die unverzügliche Bereinigung der von ihm festgestellten Abrechnungsfehler noch während der strafrechtlichen Ermittlungen im Interesse des Bundes als notwendig erachtet.

Eine Einschaltung der Bauverwaltung sei in verschiedenen Fällen wegen des Verdachts einer Beteiligung von einzelnen Bediensteten der Bauämter an den Verfehlungen nicht möglich gewesen.

Mit der beanstandeten Klausel habe er lediglich zum Ausdruck bringen wollen, daß das Verfahren für ihn abgeschlossen sei; er sei davon ausgegangen, daß die Bauverwaltung die Zuverlässigkeit der Bewerber unabhängig davon klären werde.

25.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die ermittelnden Bediensteten des Bundesministers bei ihrer Tätigkeit sachlichen und zeitlichen Zwängen unterliegen. Damit trotzdem eine umfassende Bereinigung aller Ansprüche des Bundes möglich wird, hat er inzwischen mit dem Bundesminister Einvernehmen darüber erzielt, daß eine Beteiligung der Bauverwaltung in der jeweils geeigneten Weise sichergestellt wird. Der Bundesminister hat zudem zugesagt, die beanstandete Vergleichsklausel nicht mehr zu verwenden.

26 Instandsetzung von Bauwerken (Verschiedene Kapitel)

26.0

Für umfangreiche Instandsetzungen militärisch genutzter Bauwerke sind mitunter technisch unzweckmäßige und unwirtschaftliche Lösungen vorgesehen worden, die erst aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes geändert wurden.

26.1

Bedeutung und Kosten der Bauunterhaltung sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß vermehrt umfassende Instandsetzungsarbeiten an großen Bauwerken notwendig wurden.

Der Bundesminister sowie die für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder hatten — wie nachstehende Beispiele zeigen — bei einigen Maßnahmen dieser Art technisch unangemessene und unwirtschaftliche Lösungen vorgesehen:

26.1.1

Für die Instandsetzung der undichten Fassade eines im Jahre 1968 fertiggestellten Verwaltungshochhauses in Wiesbaden hatte die örtlich zuständige Bauverwaltung vorgeschlagen, die Schäden durch eine umfassende Betonsanierung und durch vorgehängte Aluminiumelemente als Witterungsschutz dauerhaft zu beheben; auf diese Weise sollte zugleich die bei der Herstellung des Gebäudes vernachlässigte Wärmedämmung verbessert und damit Energie eingespart werden. Gemäß Haushaltsunterlage–Bau– sollten diese Arbeiten rd. 13,3 Mio. DM kosten.

Abweichend hiervon ließ der Bundesminister zunächst nur Pläne für eine einfachere Ausführung, die sich im wesentlichen auf eine Erneuerung der Abdichtung der Fenster und Fassadenfugen sowie die Imprägnierung der Fassadenoberfläche beschränkten, erarbeiten und genehmigte diese mit Kosten in Höhe von rd. 5,6 Mio. DM. Er führte für seine Entscheidung „Gründe der Wirtschaftlichkeit" an.

Der Bundesrechnungshof hatte technische und wirtschaftliche Bedenken gegen diese Lösung, weil sie nur zeitlich begrenzt wirksam bleiben konnte und die Ausbreitung bereits entstandener Schäden nicht ausschloß. Deshalb hätte bereits nach kurzer Zeit mit neuen umfangreichen Sanierungsmaßnahmen gerechnet werden müssen; die geplante Ausführung war also nur scheinbar wirtschaftlicher.

Der Bundesminister überdachte daraufhin seine Entscheidung und ordnete nunmehr eine umfassende Instandsetzung an.

26.1.2

Bei einem 15 Jahre alten Verwaltungshochhaus in Bremen sollte die schadhafte hinterlüftete Fassade durch Aufbringen einer neuen Fassade mit zusätzlicher Wärmedämmung saniert werden.

Der Bundesrechnungshof erhob auch gegen diese Lösung bautechnische Bedenken, weil die Wirkung der zusätzlichen Wärmedämmung durch die Hinterlüftung der alten Fassade wesentlich verringert worden wäre.

Die daraufhin entsprechend geänderte Planung dient nach Aussage der Bauverwaltung inzwischen auch anderen Baubehörden als Grundlage für gleichartige Maßnahmen.

26.1.3

In einer Kaserne in Stadtallendorf sollten Dächer und Fassaden von 20 Gebäuden instandgesetzt werden, die im Erläuterungsbericht zur Haushaltsunterlage–Bau– als stark beschädigt bezeichnet worden waren. Hierfür waren in der Haushaltsunterlage–Bau–, deren Genehmigung der Bundesminister der Oberfinanzdirektion Frankfurt und der Wehrbereichsverwaltung IV übertragen hatte, und in zwei Nachträgen insgesamt rd. 11,1 Mio. DM veranschlagt worden.

Im Rahmen dieser Maßnahme waren auch neue Fassadenverkleidungen für vier Gebäude genehmigt worden, die — von einer Ausnahme abgesehen — zum Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltsunterlage–Bau– weniger als sechs Jahre alt waren und entweder überhaupt keine oder nur geringfügige, mit unerheblichen Kosten zu behebende Schäden aufwiesen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei örtlichen Erhebungen fest, daß diese Fassadenverkleidungen nicht aus technischen Gründen erforderlich waren, um Bauschäden zu beheben, sondern dazu dienen sollten, die vier Gebäude gestalterisch an ältere bereits sanierte Bauwerke anzupassen. Er beanstandete deshalb die vorgesehene Lösung als unwirtschaftlich.

Die Bauverwaltung sagte inzwischen zu, auf die unnötigen Verkleidungen zu verzichten und nur die notwendigen Instandsetzungsarbeiten auszuführen.

26.2

Um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Instandsetzung der militärisch genutzten Bauwerke zu gewährleisten, hat der Bundesrechnungshof aus Anlaß dieser Fälle den Bundesminister gebeten, sicherzustellen, daß bei Genehmigung der Bauanträge und der Haushaltsunterlagen–Bau– sorgfältig geprüft wird, ob die darin vorgesehenen Maßnahmen erforderlich und geeignet sind, die Schäden umfassend sowie dauerhaft zu beseitigen und den Aufwand für die künftige Bauunterhaltung zu verringern. Außerdem sollten bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Instandsetzungsarbeiten nicht nur deren unmittelbare Kosten, sondern verstärkt auch die damit erzielte Wirkung und insbesondere die Folgekosten berücksichtigt werden.

26.3

Der Bundesminister hat hierzu die Auffassung vertreten, daß die unter Nr. 26.1.1 bis 26.1.3 dargestellten Sachverhalte diese Folgerungen nicht rechtfertigten. Er hat erklärt, die Wirtschaftlichkeit der vom Bundesrechnungshof angeregten umfassenden Sanierung des Dienstgebäudes in Wiesbaden sei nicht nachgewiesen worden; die Sanierung habe erhebliche Mehrkosten verursacht.

Bei der Sanierung des 15 Jahre alten Verwaltungshochhauses in Bremen habe er davon ausgehen müs-

sen, daß die Bauverwaltung eine fachtechnisch richtige Detailplanung erarbeite.

Auch sei nicht beabsichtigt gewesen, die vier Kasernengebäude in Stadtallendorf ausschließlich aus gestalterischen Gründen mit Fassadenverkleidungen zu versehen. Es habe sich vielmehr herausgestellt, daß die Konstruktionen der vier Gebäude schadensanfällig seien und durch die Sanierung Energie eingespart werden könne.

26.4

Den Bundesrechnungshof haben die zu den Einzelfällen vorgetragenen Argumente des Bundesministers nicht überzeugt.

26.4.1

Die nunmehr vorgesehene Fassadensanierung des Dienstgebäudes in Wiesbaden bedingt zwar höhere Baukosten, gewährleistet jedoch — anders als die vom Bundesminister zunächst vorgegebene Ausführung — eine nachhaltige Beseitigung der Bauschäden und wird den Energieverbrauch sowie die dadurch bedingten Betriebskosten senken. Sie ist deshalb die insgesamt wirtschaftlichere Lösung. Im übrigen hatte der Bundesminister die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht unbesehen übernommen, sondern sich bereits vor seiner Stellungnahme aufgrund ergänzender Gutachten in eigener Verantwortung für die daraufhin erarbeitete umfassende, dauerhafte Lösung entschieden. Er hätte dieser Ausführung nicht zustimmen dürfen und mit Sicherheit auch nicht zugestimmt, wenn er Zweifel an deren Wirtschaftlichkeit und technischer Zweckmäßigkeit gehabt hätte.

26.4.2

Für das Verwaltungshochhaus in Bremen steht fest, daß die Bauverwaltung ohne eine fachliche Kontrolle — in diesem Fall durch den Bundesrechnungshof — eine weniger zweckmäßige Lösung ausgeführt hätte.

26.4.3

Hinsichtlich der Sanierung der vier Gebäude in Stadtallendorf geht der Bundesminister — möglicherweise in Unkenntnis der von der örtlichen Bauverwaltung getroffenen Entscheidungen — von unzutreffenden Annahmen aus. Das Bauamt hat seinerzeit auf Befragen gestalterische Erwägungen als wesentlichen Grund für die Fassadenverkleidungen genannt. Zudem hat die Oberfinanzdirektion aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes festgestellt, daß diese Maßnahmen weder aus technischen noch aus Energieeinspargründen wirtschaftlich vertretbar sind, und deshalb zugesagt, nur die tatsächlich notwendigen Instandsetzungsarbeiten ausführen zu lassen.

26.5

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner unter Nr. 26.2 dargelegten Auffassung fest und erachtet es zudem als notwendig, daß der Bundesminister, sofern er die Genehmigung von Haushaltsunterlagen–Bau nachgeordneten Dienststellen überträgt, diese Dienststellen mit präzisen Vorgaben versieht und sich im Rahmen seiner Fachaufsicht durch stichprobenweise Kontrollen von deren Beachtung überzeugt.

27 Auslastung der Datenverarbeitungskapazitäten in den Rechenzentren der Bundeswehr und in den wehrtechnischen Dienststellen
(Kapitel 14 04 und 14 21)

27.0

In der Bundeswehrverwaltung bestehen in den Rechenzentren der Bundeswehr und in den dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung nachgeordneten wehrtechnischen Dienststellen Überkapazitäten in der Datenverarbeitung.

27.1

Der Bundesminister setzt im Bereich der Bundeswehrverwaltung bei den Rechenzentren der Bundeswehr (Rechenzentren) und bei den dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung nachgeordneten wehrtechnischen Dienststellen zur Stapelverarbeitung und in Dialogbetrieb Universalrechner ein.

Der Bundesrechnungshof hat die Kapazitätsauslastung der Zentraleinheiten dieser Rechner bei den Rechenzentren und bei ausgewählten wehrtechnischen Dienststellen anhand der Betriebsstatistiken geprüft.

Er hat — unter Zugrundelegung eines durchgehenden Betriebs an allen Wochentagen — festgestellt, daß bei den einzelnen Rechenzentren für den Zeitraum von November 1984 bis Oktober 1985 durchschnittliche Kapazitätsauslastungen zwischen etwa 10 v. H. und 60 v. H. erreicht wurden. Bei elf von insgesamt 18 Rechnern der Rechenzentren lagen diese — zum Teil deutlich — unter einem Drittel der verfügbaren Rechnerleistung. Bei den geprüften wehrtechnischen Dienststellen erreichten die Universalrechner im Erhebungszeitraum von Januar 1985 bis Juli 1985 durchschnittliche Kapazitätsauslastungen zwischen 2 v. H. und 12. v. H.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Auslastung der Rechner beanstandet. Erfahrungsgemäß ist bei Universalrechnern eine Auslastung von 50 v. H. bei reinem Dialogbetrieb und von 90 v. H. bei reinem Stapelbetrieb zu erreichen. Insbesondere im Stapelbetrieb sollte die Gerätenutzung nicht auf die normale Arbeitszeit beschränkt werden; ein durchgehender Betrieb der Rechner — nachts und an den Wochenenden zweckmäßig mit bedienerlosen Schichten — ist anzustreben. Die bestehenden Überkapazitäten sollten abgebaut werden.

27.3

Der Bundesminister hat vorgetragen, die Grundannahmen des Bundesrechnungshofes entsprächen nicht dem heutigen Erkenntnisstand und führten zu fachlich nicht vertretbaren Schlußfolgerungen. Vermeidbare Überkapazitäten seien nicht vorhanden. Bei seinen Überlegungen habe der Bundesrechnungshof die Betriebserfordernisse der Rechner nicht ausreichend berücksichtigt. Er sei von einer Auslastbarkeit der Rechner im Stapelbetrieb ausgegangen und habe das für den Dialogbetrieb bedeutsame Antwortzeitverhalten vernachlässigt. Auch sei die Auslastungsmaximierung, die bei der Stapelverarbeitung sinnvoll gewesen sei, kein vorrangiges Ziel mehr.

Rechnerische Überkapazitäten seien nicht zu vermeiden. Die Anforderungen an die Rechner nähmen durch neue Anwendungen, Änderungen und weitere Nutzer kontinuierlich zu, während Kapazitätsanpassungen nur entsprechend den jeweils zur Verfügung stehenden Rechnermodellen in diskreten Abstufungen und erst nach Ablauf der Mietverträge oder — bei Kauf — der wirtschaftlich gebotenen Nutzungszeiten in verhältnismäßig großen zeitlichen Abständen möglich seien. Es werde bei der Rechnerplanung jedoch darauf geachtet, diese Überkapazitäten so gering wie möglich zu halten. Neue Rechner seien bisher nur installiert worden, wenn durch Umrüstung Einsparungen hätten erzielt werden können, die Kapazität des vorhandenen Rechners erschöpft gewesen sei, dieser neue qualitative Anforderungen hätte nicht mehr erfüllen können oder technisch veraltet gewesen sei. Schließlich werde derzeit die Frage des Abbaus von Überkapazitäten durch Reduzierung der Zahl der Rechenzentren eingehend untersucht. Das habe bereits zur Schließung eines Rechenzentrums geführt.

27.4

Die Ausführungen des Bundesministers räumen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht aus. Zwar kann die im Stapelbetrieb übliche Auslastungsmaximierung der Zentraleinheit bei dialogorientierten Anwendungen nicht allein ausschlaggebend für die Auslegung des Rechners sein. Diesem Gesichtspunkt hat der Bundesrechnungshof jedoch Rechnung getragen und einen wirtschaftlichen Auslastungsgrad von lediglich 50 v. H. zugrunde gelegt. Dadurch ist bei dialoggerechter Programmierung und einer sachgemäßen sonstigen Ausstattung des Rechners in der Regel ein akzeptables Antwortzeitverhalten gewährleistet, auch werden Betriebserfordernisse wie Schwankungen in der Inanspruchnahme oder die Erfüllung von Steuerfunktionen angemessen berücksichtigt.

Auch wenn es richtig ist, daß aus den vom Bundesminister genannten Gründen zeitweilige Überkapazitäten in begrenztem Umfang unvermeidbar sind, so können damit Überkapazitäten in den festgestellten Größenordnungen nicht begründet werden. Die geprüften Rechner waren nämlich zum Zeitpunkt der Erhebungen überwiegend gemietet. Diese gegenüber Kauf teurere Beschaffungsart war gerade deshalb gewählt worden, um die Kapazitäten flexibler und zeitnäher an den jeweiligen Bedarf anpassen zu können. Zudem befand sich die Mehrzahl der Rechner bereits seit längerem im Einsatz. Zum Zeitpunkt der Installation vorsorglich berücksichtigte Leistungsreserven hätten somit bei realitätsnaher Bemessung der Rechnerkapazitäten durch hinzukommende Anforderungen zumindest zu wesentlichen Teilen aufgezehrt sein müssen.

27.5

Der Bundesminister wird aufgefordert, die Kapazitäten an den tatsächlichen Bedarf anzupassen und durch organisatorische und technische Maßnahmen für eine möglichst hohe und gleichmäßige Auslastung der Rechner zu sorgen. Er sollte insbesondere seine Untersuchungen zum Abbau von Überkapazitäten mit dem Ziel einer Verminderung der Zahl von Rechenzentren zügig abschließen und die Ergebnisse alsbald umsetzen.

28 Beschaffung von Lastkraftwagen für den Kabinentransport
(Kapitel 14 15 Titel 554 01)

28.0

Der Bundesminister beschaffte in den Jahren 1984 bis 1987 6 181 geländegängige Lastkraftwagen 2 t für den Transport abnehmbarer Aufbauten. Die Beschaffung der geländegängigen Lastkraftwagen und die Ausstattung der Kabinen mit Rüst- und Einbausätzen sind zeitlich nicht aufeinander abgestimmt worden, so daß über mehrere Jahre mehr als die Hälfte der der Truppe zugeführten Fahrzeuge nicht zweckentsprechend genutzt werden kann. Durch dieses Versäumnis werden dem Bund Mehrkosten in Höhe von etwa 100 Mio. DM entstehen.

28.1

Der Bundesminister beschaffte ab dem Jahre 1978 für verschiedene Verwendungen 17 650 geländegängige Lastkraftwagen (LKW) 2 t, darunter vom Jahre 1984 an 6 181 Fahrzeuge für den Transport abnehmbarer Aufbauten (Kabinen) und 1 729 Krankenkraftwagen. Im Jahre 1988 war die Beschaffung weiterer 855 LKW vorgesehen.

Zum Einsatz der Fahrzeuge für den Kabinentransport bedarf es der Einrüstung der Kabinen mit Einbausätzen, die zum Teil zu entwickeln und zu beschaffen, zum Teil aus alten Kofferaufbauten zu übernehmen sind. Dies verzögerte sich, so daß eine dem Zulauf an LKW entsprechende Anzahl um- oder eingerüsteter Kabinen nicht zur Verfügung steht. Über die Hälfte der für den Transport abnehmbarer Aufbauten neu beschafften LKW kann bisher nicht zweckentsprechend eingesetzt werden.

Nach Auskunft des Bundesministers waren davon bis Ende 1985 1 387 Fahrzeuge betroffen. Bis Ende 1986 erhöhte sich die Anzahl nicht bestimmungsgemäß einzusetzender LKW auf 3 058 Fahrzeuge, Ende 1987 wird sie auf 3 589 angestiegen sein.

Im Jahre 1988 werden voraussichtlich noch 2 679 (43,3 v. H.) der neuen LKW nicht mit Kabinen eingesetzt werden können.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Zulauf der LKW und die Um- und Einrüstung der Kabinen zeitlich nicht aufeinander abgestimmt waren. Dadurch werden LKW der Truppe zugeführt, ohne daß dafür ein Bedarf besteht. Andererseits werden LKW vorzeitig ausgesondert, obgleich sie noch weiterhin genutzt werden könnten. Der Bundesminister hat es in Kenntnis der Zulaufprobleme bei den Einbausätzen versäumt, rechtzeitig den Lieferplan für die verschiedenen Fahrzeuge der verzögerten Um- und Einrüstung anzupassen. Dies wäre ihm bei der Erweiterung des Beschaffungsvertrages vom Juli 1984, die die Herstellung und Lieferung von Krankenkraftwagen betraf, möglich gewesen. Anstelle der für den Kabinentransport vorgesehenen LKW hätte vorübergehend und vorrangig die Lieferung von Krankenkraftwagen vereinbart werden können. Außerdem hätte zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit bestanden, die Lieferrate für das Jahr 1987 um 660 Fahrzeuge ohne Einfluß auf den Stückpreis zu reduzieren, weil die für die Preisnachlässe vereinbarten Bedingungen dennoch eingehalten worden wären.

Durch die versäumte Anpassung des Lieferplans für die LKW an die Verfügbarkeit um- oder eingerüsteter Kabinen wurden Haushaltsmittel für Wehrmaterial verwendet, das mangels eingerüsteter Kabinen der Truppe für den vorgesehenen Zweck nicht zur Verfügung steht.

Neben den alten und noch genutzten LKW erfordern auch die neuen einen zusätzlichen Wartungs-, Instandsetzungs- und Infrastrukturaufwand, der zu zusätzlichen Betriebskosten führt. Außerdem sind die Zinsen der in Anspruch genommenen Haushaltsmittel und die zeitbedingten Abschreibungen in dem Umfang zu berücksichtigen, der sich durch die Zahl der nicht bestimmungsgemäß eingesetzten LKW über mehrere Jahre ergibt. Auf dieser Basis hat der Bundesrechnungshof Mehrkosten von etwa 100 Mio. DM ermittelt.

28.3

Der Bundesminister hat den Vorwurf mangelnder Koordinierung zurückgewiesen und eingewendet, daß die Bereitstellung von militärspezifischem Wehrmaterial grundsätzlich nur durch „Zug-um-Zug-Beschaffung" möglich sei. Diese Art der Beschaffung bringe es trotz aller Harmonisierungsbemühungen nahezu zwangsläufig mit sich, daß fast immer einige — unter Umständen sehr wichtige — Komponenten des Gesamtgefüges aus technischen bzw. finanziellen Gründen vorübergehend fehlten.

Dies treffe auch für die LKW und die Kabinen zu. Bei einem Großvorhaben wie der Beschaffung von rd. 18 000 LKW 2 t sei es nahezu unmöglich, vorauszusehen, ob der nach Jahren zulaufende einzelne LKW exakt im Augenblick seiner Auslieferung einer unmittelbaren Nutzung zugeführt werden könne. Einen Schaden für den Bund, der sich nach der Berechnung des Bundesrechnungshofes überwiegend aus fiktiven Zinsen ergeben würde, könne er nicht erkennen, weil es sich um wichtiges und im ganzen gesehen notwendiges militärspezifisches Wehrmaterial handele.

Außerdem hat der Bundesminister vorgebracht, mit der in dem Beschaffungsvertrag festgelegten Gesamtstückzahl habe ein möglichst niedriger Preis erzielt werden sollen. Das erfordere eine für den Hersteller optimale Produktionsstückzahl und eine gleichmäßige Auslastung über Jahre. Eine vom Bundesrechnungshof empfohlene Anpassung der Beschaffungsstückzahlen an den jeweiligen tatsächlichen Bedarf wäre nur zu einem wesentlich höheren Einzelpreis je Fahrzeug möglich gewesen. Als Folge davon hätte sich die Beschaffung erheblich verteuert und es hätten die Beschaffungen wegen der insgesamt begrenzten Mittel noch weiter gestreckt werden müssen. Ein späteres Eingreifen in den bestehenden Vertrag über den kontinuierlichen Zulauf der LKW 2 t habe sich auch aus praktischen Gründen verboten; neben der Verteuerung der Fahrzeuge hätte sich später die Schwierigkeit ergeben, den erheblichen Bedarf an LKW wieder in die Beschaffungsplanung und -durchführung einzubringen.

Der Bundesminister hat ferner erklärt, der Gesamtbedarf an geländegängigen LKW 2 t sei mit der Lieferrate 1987 weitgehend gedeckt. Er habe deshalb auf die ursprünglich noch vorgesehene Lieferrate 1988 (855 LKW) verzichtet und im Einvernehmen mit dem Hersteller die noch zwingend erforderlichen Varianten (insbesondere die Krankenkraftwagen) im Austausch gegen LKW für den Kabinentransport der Lieferrate 1987 zugeschlagen.

28.4

Die Entgegnung des Bundesministers kann die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen.

Das Argument des Bundesministers, die Bereitstellung von Wehrmaterial sei grundsätzlich nur durch „Zug-um-Zug-Beschaffung" möglich und bringe fast immer nahezu zwangsläufig einige fehlende Komponenten des Gesamtgefüges mit sich, rechtfertigt im Hinblick auf die beanstandete mangelhafte Koordinierung bei der Beschaffung seine Versäumnisse nicht. Das gleiche gilt für seine Einlassung, daß es unmöglich sei, vorauszusehen, ob das nach Jahren der Truppe zulaufende Wehrmaterial einer unmittelbaren Nutzung zugeführt werden könne.

Dem Bundesminister ist vorzuhalten, daß er mit dem u. a. für die Entwicklung und Beschaffung der geländegängigen LKW 2 t, der Kabinen und der Einbausätze eingerichteten Systemmanagement nicht im Stande war, die Beschaffung der LKW und die Bereit-

stellung eingerüsteter Kabinen zeitlich so aufeinander abzustimmen, daß alle Anteile rechtzeitig und in ausreichender Stückzahl zur Verfügung standen. Eine wesentliche Aufgabe des Systemmanagements besteht gerade darin, dafür zu sorgen, daß die Komponenten des Systems koordiniert entwickelt, beschafft und der Truppe zugeführt werden. Außerdem hat das Systemmanagement für eine klare, militärische und logistische Planung über die Nutzung des Wehrmaterials bei der Truppe zu sorgen, insbesondere dann, wenn sich die Beschaffung über mehrere Jahre hinzieht.

Dem Bundesminister ist ferner vorzuhalten, daß er sich bei dem Abschluß des Beschaffungsvertrages von den eingeräumten Preisnachlässen des Herstellers hat leiten lassen und sich verpflichtete, jährlich die höchsten Stückzahlen abzunehmen, ohne auch die entsprechende Anzahl eingerüsteter Kabinen verfügbar zu haben. Diese Preisnachlässe wiegen die vom Bundesrechnungshof ermittelten Folgekosten, die die Gesamtkosten des Systems erhöhen werden, bei weitem nicht auf. Im übrigen konnte der Bundesminister nach dem Beschaffungsvertrag jederzeit die Lieferung der LKW auf die jährliche Mindestrate begrenzen, dies allerdings nur unter teilweisem Verzicht auf die vereinbarten Preisnachlässe. Bei der Erweiterung des Beschaffungsvertrages im Jahre 1984 um 1 729 Krankenkraftwagen wäre eine Reduzierung des Lieferumfangs der für den Kabinentransport vorgesehenen LKW ohne Verzicht auf die vereinbarten Preisnachlässe möglich gewesen.

Für die Lieferrate 1988 ist der Bundesminister den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat in das laufende Beschaffungsvorhaben eingegriffen, ohne daß die von ihm selbst vorgetragenen Hinderungsgründe dem entgegenstanden. Im übrigen hat die Programmkürzung um 855 Fahrzeuge aber keinen Einfluß auf die vom Bundesrechnungshof errechneten Mehrkosten, weil die Lieferrate für das Jahr 1988 nicht in die Feststellungen des Bundesrechnungshofes einbezogen worden ist.

28.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig die einzelnen Komponenten eines Systems zeitlich so aufeinander abgestimmt bereitgestellt werden, daß das System gemäß der militärischen Forderung vollständig der Truppe zugeführt wird und dort im vorgesehenen Umfang genutzt werden kann. Zur Vermeidung von Unwirtschaftlichkeiten muß er auch in laufende Beschaffungsvorhaben — soweit erforderlich — korrigierend eingreifen.

29 Klarstand der Bordhubschrauber für die Fregatten 122

(Kapitel 14 19 Titel 554 01 und andere)

29.0

Der Bundesminister beschaffte im Jahre 1979 zwölf Bordhubschrauber „Sea Lynx MK 88" für die ab Mai 1982 in Dienst gestellten sechs Fregatten 122. Im Oktober 1981 nahm das Marinefliegergeschwader den Ausbildungsflugbetrieb mit den Bordhubschraubern auf. Im Jahre 1986 wurden dem Verband zwei weitere Bordhubschrauber als Kreislaufreserve zur Verfügung gestellt. Bisher ist es nicht gelungen, die Versorgungsreife und die Einsatzbereitschaft in dem erforderlichen Umfang herzustellen. Der Bundesminister glaubt, beides frühestens von den Jahren 1988/1989 ab sicherstellen zu können. Die Wirksamkeit des Waffensystems „Fregatte 122/Bordhubschrauber" ist bis dahin erheblich beeinträchtigt.

29.1

Aufgrund einer Taktischen Forderung aus dem Jahre 1974 plante der Bundesminister die Beschaffung von Mehrzweckfregatten mit je zwei bordgestützten Hubschraubern.

Nach einem mehrjährigen Prozeß der Hubschrauber-Typauswahl leitete der Bundesminister Mitte 1979 die Beschaffung des 1. Loses von zwölf Bordhubschraubern bei dem britischen Hersteller ein. Sie wurden in der Zeit von Oktober 1981 bis November 1982 geliefert. Im Jahre 1986 folgten noch zwei als Kreislaufreserve beschaffte Bordhubschrauber. Als Teil des Waffensystems „Fregatte 122" hat der Bordhubschrauber die Aufgabe, gegnerische U-Boote zu orten und zu bekämpfen sowie den Radarhorizont des eigenen Schiffes zur Bekämpfung gegnerischer Überwassereinheiten zu erweitern.

29.1.1

Der Bundesminister wollte die Bordhubschrauber gleichzeitig mit den Fregatten ab Mai 1982 in Dienst stellen. Das Marinefliegergeschwader nahm deshalb bereits am 1. Oktober 1981 den Ausbildungsflugbetrieb auf. Der Bundesminister leitete die Bestellung eines Ersatzteil-Vorabbedarfs und Sondermaßnahmen zur Schaffung der logistischen Mindestvoraussetzungen beschleunigt ein, um danach die Versorgungsreife für die Bordhubschrauber herzustellen. Die mit der Koordination und Überwachung betraute Dienststelle ging davon aus, daß diese zur Herstellung der Versorgungsreife notwendigen Maßnahmen voraussichtlich Mitte 1984 abgeschlossen sein würden. Das gelang jedoch nicht.

29.1.2

Noch in der Zeit von Januar bis Juli 1985 waren von zwölf Bordhubschraubern im Durchschnitt lediglich 2,5 einsatzklar. Insbesondere wegen fehlender Ersatz- und Austauschteile für die Bordhubschrauber und wegen des Fehlens von Bodendienst- und Prüfgeräten konnte selbst diese geringe Versorgungsreife und Einsatzbereitschaft (Klarstand) teilweise nur durch „gesteuerten Ausbau" von Ersatzteilen aus stillgelegten Bordhubschraubern erreicht werden. Von der unzureichenden Versorgungslage war das Marinefliegergeschwader ebenso betroffen wie die Instandsetzungsindustrie.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die für rd. 360 Mio. DM beschafften zwölf Bordhubschrauber (rd. 50 Mio. DM kommen für die zwei weiteren Bordhubschrauber hinzu) mehrere Jahre nach ihrer Einführung für den Einsatzauftrag weitgehend nicht verwendbar sind, wodurch auch die Wirksamkeit der Fregatten 122 entscheidend beeinträchtigt wird. Mit den wenigen einsatzbereiten Bordhubschraubern konnte das Marinefliegergeschwader eine seiner wesentlichen Aufgaben nur unzureichend erfüllen. Wann sich dieser Zustand bessern wird, ist noch nicht abzusehen. Der Bundesminister hat die rechtzeitigen und sachgemäßen Hinweise des fliegenden Verbandes auf die bestehenden logistischen Mängel und auf die kritische Entwicklung bei dem Waffensystem sowie Vorschläge zur Abhilfe nicht beachtet. Der unzureichende Klarstand ist hauptsächlich auf ungenügende Ersatzteil- und Austauschteilbevorratung zurückzuführen. Die für die Herstellung der Versorgungsreife einschließlich der Instandsetzungsbereitschaft der Industrie Verantwortlichen haben die ihnen gestellten Aufgaben nicht rechtzeitig erfüllt.

29.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum mangelhaften Klarstand der Bordhubschrauber und zur Minderung der Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit des Waffensystems „Fregatte 122/Bordhubschrauber" bestätigt.

Er hat aber geltend gemacht, daß es ihm bei dieser erstmaligen Einführung von Bordhubschraubern an der nötigen Erfahrung gefehlt habe. Gemessen am Stand der Versorgungsreife, für deren Herstellung normalerweise ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren anzusetzen sei, hätten die Bordhubschrauber zu früh und zu intensiv genutzt werden müssen. Die Herstellung der Versorgungsreife sei vornehmlich durch Lieferschwierigkeiten des Herstellers verzögert und durch Personalengpässe in seinem eigenen Bereich erschwert worden.

Zur bisherigen Entwicklung hat der Bundesminister eingeräumt, daß die von ihm zusätzlich eingeleiteten Maßnahmen allenfalls Engpässe in der Versorgungslage hätten mildern können. Auch der Zulauf der zwei als Kreislaufreserve beschafften Bordhubschrauber werde die Gesamtsituation nur geringfügig verbessern können. Eine dauerhafte Verbesserung der Lage sei erst mit Zulauf aller Austausch- und Verbrauchsteile einschließlich des Ersatzteilfolgebedarfs, frühestens ab dem Jahreswechsel 1988/1989, zu erreichen.

Dementsprechend rechne er damit, den geforderten Klarstand der Bordhubschrauber von 70 v. H. frühestens von den Jahren 1988/1989 ab verwirklichen zu können.

In einer weiteren Stellungnahme hat der Bundesminister ausgeführt, die Situation bei den Bordhubschraubern habe sich seit dem Jahre 1985 verbessert. Der Klarstand habe im Jahre 1986 durchschnittlich 49,6 v. H. betragen. Beim Jahresflugstundenprogramm habe einem Soll von 2 185 Stunden ein Ist von 2 198 Stunden gegenübergestanden. Der fliegende Verband habe seine Aufgaben hinsichtlich der fliegerischen Aus- und Weiterbildung, Erwerb und Erhaltung des Einsatzstatus des fliegenden Personals mit den mittlerweile 14 Bordhubschraubern erfüllen können. Auch würden bei allen wichtigen Vorhaben der Fregatten ein oder zwei Bordhubschrauber mitgeführt.

29.4

Die Einlassungen des Bundesministers sind — soweit sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bereits ausdrücklich bestätigen — nicht geeignet, die Beanstandungen auszuräumen.

Seine mangelnde Erfahrung in der Nutzung von Bordhubschraubern hätte der Bundesminister durch rechtzeitigen Informationsaustausch mit solchen NATO-Partnern, die bereits seit längerer Zeit Bordhubschrauber verwenden, zumindest teilweise ausgleichen können. Die unzureichende logistische Versorgung der Bordhubschrauber zur Zeit ihrer Einführung hätte den Bundesminister veranlassen müssen, das langfristige Verfahren zur Herstellung der Versorgungsreife mit allen Mitteln abzukürzen. Personalengpässe hätte er durch rechtzeitige Planung und Schwerpunktbildung vermeiden müssen. Den wiederholten Berichten und Anregungen des fliegenden Verbandes hätte er früher Rechnung tragen müssen.

Der durch den Bundesminister mit 49,6 v. H. errechnete Klarstand berücksichtigt im übrigen auch die nur bedingt einsatzbereiten Bordhubschrauber. Selbst bei dieser Berechnungsmethode ist der vom Bundesminister geforderte Klarstand auch im Jahre 1986 noch erheblich unterschritten. Entscheidend ist aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß bei einem Bestand von zuletzt 14 Bordhubschraubern durchschnittlich nur rd. fünf Bordhubschrauber einsatzklar waren und daß dieser Zustand sich bis Ende 1988 nicht wesentlich verbessern wird.

Zu der vom Bundesminister ergänzend angeführten Einhaltung des Jahresflugstundenprogramms ist festzuhalten, daß die Soll-Flugstunden unter Berücksichtigung der erheblichen Einschränkungen in der Ersatzteilversorgung und des dadurch verminderten Klarstandes festgelegt worden sind. Die nach dem Einsatzkonzept vorgesehene Nutzungsrate (300 Flugstunden pro Bordhubschrauber und Jahr) hat der Verband bei weitem noch nicht erreicht.

29.5

Der Bundesminister wird mit größerer Dringlichkeit als bisher die Versorgungsreife der Bordhubschrauber herstellen und die dazu erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen treffen müssen.

Er wird künftig dafür zu sorgen haben, daß die Versorgungsreife für beschafftes Wehrmaterial mit dessen Einführung hergestellt, zumindest aber dessen Versorgbarkeit nach den Rahmenbestimmungen für die Entwicklung und Beschaffung gewährleistet ist.

30 Vorprüfung der Leistungen wegen Wehrdienstbeschädigungen

30.0

Der Bundesminister verweigert seit dem Jahre 1980 seinen Vorprüfungsstellen die Einsicht in die Akten der Wehrdienstbeschädigten. Dadurch können Versorgungsleistungen an Wehrdienstbeschädigte in seinem Geschäftsbereich nicht wirksam vorgeprüft werden. Er verletzt damit seine gesetzliche Vorprüfungspflicht.

30.1

Soldaten der Bundeswehr erhalten wegen Beschädigungen, die sie im Dienst erlitten haben, von ihrem Dienstherrn Leistungen nach dem Soldatenversorgungsgesetz, das wegen Art und Höhe der Leistungen auf Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes verweist. Über Ansprüche, die den Soldaten während der Dienstzeit zustehen, entscheidet der Bundesminister (durch Wehrbereichsgebührnisämter). Nach dem Ende des Wehrdienstverhältnisses sind die Versorgungsämter der Länder zuständig, die insoweit im Auftrag des Bundes tätig werden. Der Bundesminister muß seine Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Vorprüfungsstellen prüfen (§ 100 Abs. 1 BHO) und auf diese Weise die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes vorbereiten, ergänzen und unterstützen. Dasselbe gilt für die Länder, soweit sie die Bundesmittel bewirtschaften (§ 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz).

Die Vorprüfung ist nur anhand der Akten über Wehrdienstbeschädigungen sinnvoll möglich. Nur aus ihnen sind die wesentlichen Grundlagen für die Entscheidung des Bundesministers über die geltend gemachten Ansprüche ersichtlich. Sie enthalten insbesondere Unterlagen über Entstehen, Art, Umfang und Folgen der Beschädigungen.

Im Jahre 1980 verweigerte der Bundesminister seinen Vorprüfungsstellen die Einsicht in diese Akten. Er hält an dem entsprechenden Erlaß trotz Widerspruchs des Bundesrechnungshofes fest. Seither ruht — mangels Akteneinsicht — die Vorprüfung der Leistungen wegen Wehrdienstbeschädigungen im Geschäftsbereich des Bundesministers. Zugleich muß der Bundesrechnungshof dort seit mehr als sechs Jahren auf die ihm zustehende Unterstützung der Vorprüfungsstellen verzichten.

Die Länder prüfen unverändert und gesetzesgemäß vor, soweit sie nach Beendigung der Wehrdienstverhältnisse für die Versorgung der Beschädigten zuständig sind.

30.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstößt der Bundesminister durch das beschriebene Verhalten gegen die ihm gesetzlich auferlegte Vorprüfungspflicht. Auch handelt er in seinem eigenen Geschäftsbereich widersprüchlich. Denn er gestattet z. B. — wie alle anderen Bundesminister — seinen Vorprüfungsstellen, zur Prüfung der Ausgaben für Beihilfen und der Leistungen der Unfallfürsorge für Beamte die erforderlichen Unterlagen einzusehen.

30.3

Der Bundesminister hat eingewandt:

30.3.1

Die Akten über die Wehrdienstbeschädigungen enthielten regelmäßig Gesundheitsunterlagen. Solche Vorgänge besonders vertraulicher Art unterlägen nach der Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung (VPOB) grundsätzlich nicht dem Einsichtsrecht der Vorprüfungsstellen (s. Nr. 10.3 VPOB). Abhilfe könne nur eine Änderung der Vorprüfungsordnung schaffen. Er habe den Bundesminister der Finanzen gebeten, die hierfür erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten.

30.3.2

Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts habe klargestellt, daß der Bürger über seine persönlichen Daten selbst bestimme, auch über seine Gesundheitsdaten. In dieses informationelle Selbstbestimmungsrecht dürfe nur mit Zustimmung des Bürgers oder aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift eingegriffen werden.

Der Wehrdienstbeschädigte werde daher vor Bearbeitung seines Falles gebeten, eine Erklärung abzugeben, die den behandelnden Arzt von seiner Schweigepflicht „gegenüber den im Wehrdienstbeschädigungs-Verfahren beteiligten Personen und Dienststellen" entbinde. Die Prüfungsbeamten der Vorprüfungsstellen gehörten allerdings nicht zu diesem Personenkreis. Sie bedürften einer weiteren zustimmenden Erklärung der Wehrdienstbeschädigten, um in deren ärztliche Unterlagen einsehen zu dürfen.

Die Vorschrift des § 100 BHO, die die Verwaltungsbehörden zur Vorprüfung verpflichte, lasse nicht ausreichend deutlich erkennen, daß die Vorprüfungsstellen kraft Gesetzes berechtigt seien, Unterlagen mit solchen persönlichen Daten des Wehrdienstbeschädigten einzusehen.

30.3.3

Der Vorwurf, er handele im eigenen Geschäftsbereich widersprüchlich, sei nicht gerechtfertigt. Bei Soldaten mit einer Wehrdienstbeschädigung liege eine Art Sonderopfer vor, das den besonderen Schutz der Rechte dieser Soldaten erfordere. Die Akten über Leistungen der Unfallfürsorge für Beamte und die Beihilfeakten enthielten keine umfangreichen Gesundheitsunterlagen; so ließen sich aus den Arztrechnungen im Beihilfeverfahren allenfalls Diagnosen erkennen.

30.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesministers nicht für überzeugend.

30.4.1

Die Vorschrift des § 100 BHO behält die näheren Regelungen zur Vorprüfung einer Verwaltungsvorschrift vor, die die Bundesregierung im Jahre 1979 im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof als „Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung" erlassen hat. Danach kann die Vorprüfungsstelle jede Auskunft und die Vorlage aller Unterlagen verlangen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich hält (s. Nr. 5.1 VPOB). Bei der Prüfung von Personalausgaben darf sie zwar Vorgänge besonders vertraulicher Art, z. B. Gesundheitszeugnisse, (nach Nr. 10.3 VPOB) „grundsätzlich" nicht einsehen. Wie schon dieser Wortlaut erkennen läßt, steht ihr jedoch die Einsicht in solche Unterlagen ausnahmsweise zu. Nach dem Zweck der Vorprüfung liegt eine solche Ausnahme zumindest dann vor, wenn die vertraulichen Unterlagen zahlungsbegründend sind und die Ausgaben anders nicht wirksam vorgeprüft werden könnten, die Verwaltungsbehörde also ohne diese Einsicht die gesetzliche Vorprüfungspflicht nicht erfüllen kann.

So liegen die Fälle hier. Regelmäßig wird der Vorprüfungsbeamte bei Leistungen wegen Wehrdienstbeschädigung nur anhand der ärztlichen Unterlagen die Entscheidung nachvollziehen können, ob der Wehrdienst für die Gesundheitsstörung und die Minderung der Erwerbsfähigkeit ausschließlich oder teilweise ursächlich ist, z. B. ob ein Bandscheibenschaden anlagebedingt oder durch eine Wehrdienstbeschädigung verursacht oder verschlimmert worden ist. Denn die Verwaltung stützt — abgesehen von Ausnahmefällen — ihre Entscheidungen über Grund und Höhe der Entschädigungsleistungen auf medizinische Befunde und ärztliche Äußerungen.

Der Bundesminister der Finanzen, der für die Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung federführend zuständig ist, teilt diese Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er lehnt die vom Bundesminister erbetene Änderung der Nr. 10.3 VPOB ab, da deren sachgerechte Auslegung den Prüfungsbeamten der Vorprüfungsstellen die Einsicht in die Akten der Wehrdienstbeschädigten bereits jetzt ermögliche, und zwar unabhängig von einer etwaigen Einverständniserklärung des Betroffenen.

Die Haltung des Bundesministers hat im übrigen über die hier behandelten Fälle hinaus Bedeutung und hätte weitreichende Folgen, wenn sie sich allgemein durchsetzen würde. Würde nämlich den Vorprüfungsstellen die Einsicht in zahlungsbegründende ärztliche Unterlagen allgemein verweigert, so könnten umfangreiche Ausgaben des Bundes für gesundheitliche Störungen oder körperliche Schäden nicht vorgeprüft werden, z. B. die Ausgaben für Beihilfen, die Leistungen wegen Gesundheitsschäden in der Kriegsopferversorgung und nach dem Bundesentschädigungsgesetz oder die Leistungen der Unfallfürsorge für Beamte.

30.4.2

Der Hinweis des Bundesministers auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Wehrdienstbeschädigten rechtfertigt seine Auffassung ebenfalls nicht. Das Selbstbestimmungsrecht ist insoweit nicht verletzt, als die Einsicht in ärztliche Unterlagen für die Bearbeitung von Ansprüchen notwendig ist. Der Bundesminister verlangt zwar von jedem Wehrdienstbeschädigten eine Einverständniserklärung zur Einsicht in die ärztlichen Unterlagen vor sachlicher Bearbeitung des Falles. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies nicht notwendig.

Doch unabhängig davon, ob eine Einverständniserklärung erforderlich ist, gilt eine einmal erteilte Erklärung — entgegen der Meinung des Bundesministers — auch für die Vorprüfung. Denn die Vorprüfung ist Teil des finanzwirksamen Verwaltungshandelns des Bundesministers. Zu den „im Wehrdienstbeschädigungs-Verfahren beteiligten Personen und Dienststellen", denen der Wehrdienstbeschädigte mit seiner Erklärung die Einsicht gestattet, gehören daher auch die Vorprüfungsstellen des Bundesministers. Ein solcher Umfang seiner Erklärung kommt für den Wehrdienstbeschädigten auch nicht unerwartet, da allgemein bekannt ist, daß die öffentliche Verwaltung Kontrollen kennt.

Nach dem vorstehend Gesagten kommt es — entgegen der Auffassung des Bundesministers — nicht darauf an, ob § 100 BHO den Vorprüfungsstellen ausdrücklich ein Einsichtrecht in die Akten der Verwaltung gewährt. Da die Verwaltung zur Vorprüfung verpflichtet ist, muß sie notwendigerweise dazu auch ihre eigenen Akten einsehen dürfen.

30.4.3

Der Bundesrechnungshof vermag auch bei einem Soldaten, der eine Wehrdienstbeschädigung erlitten hat, kein größeres Schutzbedürfnis hinsichtlich seiner medizinischen Daten zu erkennen als etwa bei einem Beamten, der durch einen Dienstunfall geschädigt worden ist oder der für die Behandlung einer Krankheit eine Beihilfe geltend macht. Gleiches gilt für die Frage, ob der Betroffene den Inhalt einer medizinischen Diagnose oder sonstige medizinische Daten offenbaren muß.

30.5

Der Bundesminister sollte seinen Vorprüfungsstellen unverzüglich die Einsicht in die Akten der Wehrdienstbeschädigten ermöglichen, damit die Ausgaben wegen Wehrdienstbeschädigungen in seinem Geschäftsbereich wieder wirksam vorgeprüft werden.

Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
(Einzelplan 15)

31 Veröffentlichung von zwei Informationsschriften über das Bundeskindergeldgesetz
(Kapitel 15 01 Titel 531 01)

31.0

Der Bundesminister und die Bundesanstalt für Arbeit haben je eine Informationsschrift über das Bundeskindergeldgesetz aufgelegt. Die Herausgabe von zwei Informationsschriften verursacht unnötige Mehrausgaben.

31.1

Die Bewilligung und Auszahlung der Kindergeldleistungen obliegt für den größeren Personenkreis der Kindergeldbezieher (fast 80 v. H.) den Kindergeldkassen der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt). Die Angehörigen und Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes erhalten das Kindergeld von ihrem Arbeitgeber oder Dienstherrn oder von der Stelle, die die Versorgungsbezüge zahlt.

31.1.1

Der Bundesminister gibt eine Broschüre „Kindergeld für 14 Millionen Kinder" heraus. Die Fassung nach dem Stand Mai 1985 wurde in einer Auflage von 50 000, die nach dem Stand Oktober 1985 von 210 000 Exemplaren gefertigt. Die 40seitige Broschüre enthält den Gesetzestext sowie kurze Erläuterungen und Beispiele. Zudem ist sie aufwendig ausgestaltet (Hochglanzpapier). Die Herstellungskosten beliefen sich im Jahre 1985 auf 100 307 DM, das sind rd. 0,39 DM je Exemplar. Zusätzlich entstanden dem Bundesminister Versandkosten, deren Höhe er im einzelnen nicht ermitteln konnte. Inzwischen hat der Bundesminister eine weitere Broschüre nach dem Stand April 1986 herausgegeben, weil er die am 1. Januar 1986 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen in den vorherigen Fassungen nicht vollständig wiedergegeben hatte.

31.1.2

Die Bundesanstalt hat zur Information der Kindergeldberechtigten in den Jahren 1978, 1982 und 1985 je ein Merkblatt herausgegeben. Das Merkblatt 1985 umfaßt ebenfalls 40 Seiten, enthält sehr ausführliche Erläuterungen und Beispiele, berücksichtigt jedoch bereits die für das Jahr 1986 geltenden Gesetzesänderungen. Die Auflage des im Herbst 1985 versandten Merkblattes belief sich auf 6 400 000 Exemplare, die Herstellungskosten betrugen rd. 871 000 DM, das sind rd. 0,14 DM je Exemplar. Die Versandkosten beliefen sich auf rd. 3 910 000 DM. Die Kosten werden der Bundesanstalt gemäß § 16 Abs. 3 des Bundeskindergeldgesetzes aus dem Einzelplan des Bundesministers erstattet.

31.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, der Bundesminister und die Bundesanstalt hätten sich auf die Herausgabe nur einer Informationsschrift für das Kindergeld beschränken sollen. Dadurch hätten die Herstellungs- und Vertriebskosten erheblich eingeschränkt werden können.

31.3

Der Bundesminister hat die vom Bundesrechnungshof geforderte Einstellung seiner Informationsschrift abgelehnt und vorgetragen, wegen der unterschiedlichen Zielgruppen seien zwei Informationsschriften erforderlich. Adressat seiner Broschüre sei die gesamte Öffentlichkeit. Es solle sich auch der Bürger über die Kindergeldgesetzgebung informieren können, der keinen Antrag stellen will und daher auch nicht automatisch das Merkblatt der Bundesanstalt erhalte.

31.4

Die Begründung kann schon deshalb nicht überzeugen, weil beide Informationsschriften nur geringfügige Besonderheiten für unterschiedliche Zielgruppen enthalten, die ohne großen Aufwand und ohne Einbuße an Verständlichkeit in ein und derselben Schrift darzustellen sind.

Der Bundesrechnungshof berichtet über diese Angelegenheit wegen des exemplarischen Charakters.

32 Betrieb einer Kindertagesstätte für Kinder von Bediensteten der Bundesministerien
(Kapitel 15 01 Titel 111 02 und 532 03)

32.0

Der Bundesminister unterhält zusammen mit drei anderen Bundesministern in Bonn mit erheblichem Aufwand eine gemeinsame Tageseinrichtung für Kinder, obwohl in der Stadt Bonn überdurchschnittlich viele Plätze zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof hält es nicht mehr für notwendig, die Kindertagesstätte fortzuführen und hat empfohlen, sie schrittweise zu schließen. Außerdem hat er die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben sowie die Höhe der Kosten, des Elternbeitrages und des Zuschußbedarfs beanstandet.

32.1 Vorbemerkung

Der Bundesminister unterhält seit Herbst 1978 auf einem bundeseigenen Grundstück in Bonn-Bad Godesberg als gemeinsame Einrichtung mit dem Bundesminister der Justiz, dem Bundesminister für Forschung und Technologie und dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft eine Kindertagesstätte. Die Einnah-

men und Ausgaben für die Einrichtung des Bundesministers werden bei Kapitel 15 01 veranschlagt. Knapp ein Siebentel der Gesamtausgaben werden durch Einnahmen aus Elternbeiträgen gedeckt. Die Kindertagesstätte hat derzeit eine Kapazität von 60 Kindergartenplätzen und 40 Hortplätzen.

32.2 Weiterführung der Kindertagesstätte

32.2.1

In den Jahren 1977 und 1978 hatte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die Bundesregierung gebeten, einen Bericht über die Kindertagesstätten der Bundesverwaltung zu erstellen, weil er die Kosten der Kindertagesstätte des Bundesministers im Vergleich zu den Kosten anderer Kindertagesstätten für überhöht hielt.

Nach diesem Bericht des Bundesministers des Innern an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages vom 28. Mai 1980 war die Errichtung der Kindertagesstätte als „temporäre Sondermaßnahme angesehen worden, weil dadurch Schreibkräfte . . . gewonnen werden sollten, die ihre Kinder wegen der geringen Kapazität an Ganztagesplätzen im Bonner Raum nicht anderweitig unterbringen können". In dem Bericht, den der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung am 2. Juli 1980 zur Kenntnis nahm, hat der Bundesminister des Innern weiter ausgeführt, nach Auffassung der Bundesregierung könnten aus grundsätzlichen und haushaltswirtschaftlichen Erwägungen weder die vorhandene Kindertagesstätte auf absehbare Zeit aufrecht erhalten noch neue Kindertagesstätten eingerichtet werden. Vielmehr sei die Bundesregierung der Ansicht, daß die dauerhafte Befriedigung des Bedarfs an Kindertagesstätten eine Landesangelegenheit sei.

32.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den Betrieb der Kindertagesstätte durch den Bundesminister beanstandet, weil die ursprüngliche Zielsetzung der Kindertagesstätte heute weitgehend überholt ist.

Gesichtspunkte der Personalgewinnung und der Fürsorge mögen die Unterhaltung eigener Kindertagesstätten der obersten Bundesbehörden in Bonn zeitweilig gerechtfertigt haben. Eine Berechtigung für die weitere Trägerschaft durch den Bundesminister kann der Bundesrechnungshof jedoch nicht mehr erkennen, weil die ursprüngliche Ausgangssituation, die aus Mangel an Schreibkräften zur Errichtung der „Betriebskindertagesstätte" des Bundes führte, inzwischen nicht mehr als Argument für die Weiterführung derartiger Einrichtungen herangezogen werden kann.

Gründe einer zwingend gebotenen Fürsorge können gleichfalls nicht mehr in Betracht kommen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß seit der Errichtung der Kindertagesstätte die Kapazität an Kindergartenplätzen in Bonn wesentlich angestiegen ist und heute erheblich über dem Landesdurchschnitt in Nordrhein-Westfalen liegt.

Liegen jedoch nicht zwingende Gründe für eigene Maßnahmen des Bundes vor, muß es bei der allgemeinen Zuständigkeit der Länder für die Einrichtungen im „Elementarbereich des Bildungssystems" bleiben; nach § 8 des Kindergartengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sind als Kindergartenträger nur die Gemeinden, Kreise oder Träger der freien Jugendpflege angesprochen.

Der Bundesrechnungshof hält die Weiterführung der Kindertagesstätte des Bundesministers zu Lasten des Bundeshaushalts auch deshalb für nicht vertretbar, weil der Bund gerade in der Stadt Bonn durch die Vereinbarungen mit der Stadt und dem Land Nordrhein-Westfalen aufgrund Artikel 106 Abs. 8 GG (Ausgleichsleistungen für bundesbedingte Sonderbelastungen) seit Jahren Zuschüsse in Höhe von 50 v. H. für Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen von Kindergärten und Kindertagesstätten zahlt. Diese Zuschüsse haben dazu beigetragen, daß der Bedarfsdeckungsgrad bei Einrichtungen für Kinder in Bonn mit 94 v. H. weit über dem Landesdurchschnitt von 76 v. H. liegt.

32.2.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die ursprünglichen Gründe für die Errichtung der Kindertagesstätte inzwischen „in den Hintergrund getreten" seien. Ein Schwerpunkt seiner Politik sei die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Deshalb müsse das Betreuungsangebot für Kinder verbessert werden und der öffentliche Dienst dabei eine Schrittmacherfunktion übernehmen. Er sehe sich im Rahmen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn in besonderer Weise verpflichtet, eine solche soziale Einrichtung zu unterhalten. Bei einer Schließung der Tagesstätte sei kein vergleichbares Angebot mit Ganztages- und Hortplätzen vorhanden. Die Kommunen orientierten ihren Kindergarten-Platzbedarf am Wohnort-Prinzip und nicht am Arbeitsstätten-Prinzip. Insofern sage die Tatsache, daß in Bonn der Bedarfsdeckungsgrad bei Tagesstättenplätzen über dem Landesdurchschnitt liege, nichts über die Nachfrage nach Plätzen in der Nähe der Arbeitsstätte aus. Insgesamt liege der Bedarfsdeckungsgrad noch erheblich unter der Nachfrage nach solchen Plätzen.

Der Bundesminister räumte ferner ein, daß die Zuschüsse des Bundes aus den sogenannten Ausgleichsleistungen für bundesbedingte Sonderbelastungen dazu beigetragen hätten, daß bei Tagesstättenplätzen in Bonn ein Bedarfsdeckungsgrad über dem Landesdurchschnitt erreicht sei. Der Bedarfsdeckungsgrad liege aber dennoch erheblich unter der Nachfrage nach Tagesstättenplätzen. Der Abbau von Platzkapazitäten in der Tagesstätte des Bundesministers würde im Ergebnis zu einer Verschlechterung des Betreuungsangebotes für Kinder von Bundesbediensteten in den umliegenden Bundesministerien führen. Dies wäre im Rahmen der von der Bundesregierung verfolgten Familien- und Frauenpolitik ein absolut unerwünschtes Ergebnis.

32.2.4

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, daß der Bundesminister nicht hat dartun kön-

nen, daß die Kinder in seiner Kindertagesstätte nicht in den bestehenden 223 Einrichtungen für Kinder der Stadt Bonn — davon 63 Kindertagesstätten, 61 Kindergärten mit Mittagessen und 26 Kinderhorte mit Mittagessen — untergebracht werden können. Nach den dem Bundesrechnungshof von der Stadt Bonn erteilten Auskünften können bei rechtzeitiger Anmeldung alle Kinder der Kindertagesstätte in den entsprechenden Einrichtungen der Stadt Bonn in zumutbarer Entfernung vom Wohn- oder Arbeitsort untergebracht werden; die Träger in der Stadt Bonn haben bisher abweichend vom Wohnort-Prinzip rd. 400 Kinder aufgenommen, die im Umland wohnen. Im Jahre 1984 waren z. B. einem anderen Bundesminister auf eine Umfrage, die die Grundlage für Überlegungen zur Schließung der mit einem weiteren Bundesminister gemeinsam betriebenen Kindertagesstätte bieten sollte, für die 22 Kinder von Bundesbediensteten in vier umliegenden öffentlichen Einrichtungen zwölf freie Ganztageskindergarten- und zehn Ganztageshortplätze angeboten worden.

Die Stadt Bonn oder ein freier Träger sind aber nicht bereit, Kindertagesstätten ausschließlich für Kinder von Bundesbediensteten zu übernehmen, weil ihnen eine gesetzliche Pflicht zur Unterbringung aller Kinder ohne Ansehen der Stellung der Eltern obliegt. Nur für offene Einrichtungen werden die beträchtlichen Zuschüsse des Landes und des Jugendamtes für Bau-, Einrichtungs- und Betriebskosten gewährt.

Der Bundesrechnungshof verkennt im übrigen nicht die familienpolitischen Anliegen des Bundesministers, Erwerbstätigkeit und Familie miteinander zu vereinbaren. Dies betrifft jedoch die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und ist von den insoweit zuständigen Stellen — Gemeinden, Kreise und Träger der freien Jugendhilfe (vgl. z. B. § 8 des Kindergartengesetzes von Nordrhein-Westfalen) — zu verwirklichen. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, wenn der Bundesminister dieses Anliegen auf Dauer mit einem gegenüber anderen Kindergärten überdurchschnittlichen Aufwand ausschließlich für die Kinder seiner Mitarbeiter und der Mitarbeiter anderer Bundesministerien verwirklicht. Bei Berücksichtigung der allgemeinen Überlegungen des Bundesministers könnte die Einrichtung von Kindertagesstätten des Bundes nicht auf Bonn beschränkt, sondern müßte folgerichtig auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden. Das würde zu erheblichen Mehrausgaben führen.

32.3 Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben

32.3.1

Der Bundesminister veranschlagte für das Jahr 1985 bei Kapitel 15 01 Titel 532 03 Ausgaben für die Kindertagesstätte in Höhe von 70 000 DM.

Weitere Ausgaben für Personal (Titel 425 01), für Geräte-, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Maschinen für Verwaltungszwecke (Titel 515 01), für Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume (Titel 517 01), für Mieten und Pachten (Titel 518 01) und für die Unterhaltung der Gebäude und baulichen Anlagen (Titel 519 01) werden in diesen Titeln mit veranschlagt.

Die Sachausgaben der Einrichtung betrugen im Jahre 1985 191 566 DM. Nach einer internen Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesministers für das Jahr 1985 ergaben sich Gesamtausgaben (einschließlich Personalausgaben) in Höhe von 751 250 DM. Anteilige Verwaltungsgemeinkosten und die Investitionskosten sind darin nicht enthalten.

32.3.2

Die im Titel 532 03 veranschlagten Ausgaben geben nicht annähernd die tatsächlichen Ausgaben der Kindertagesstätte wieder. Die Veranschlagung der weit über diesen Titel hinausgehenden weiteren Ausgaben bei den oben genannten anderen Titeln des Einzelplans beeinträchtigt den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit und läßt den tatsächlichen Umfang der für die Kindertagesstätte geleisteten Ausgaben nur unzureichend erkennen. Für den Fall, daß die Tagesstätte aufrechterhalten werden sollte, empfiehlt der Bundesrechnungshof, zur Verbesserung der Übersichtlichkeit die ausscheidbaren Ausgaben für die Kindertagesstätte in einer Titelgruppe zusammengefaßt zu veranschlagen.

32.3.3

Der Bundesminister hat entgegnet, die bisherige Praxis bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel für die Kindertagesstätte verstoße nicht gegen geltendes Haushaltsrecht. Eine genaue Übersicht über die Aufwendungen für die Kindertagesstätte und den Zuschußbedarf ergebe sich aus der jährlichen Wirtschaftlichkeitsberechnung.

Gleichwohl stehe er der Frage der Einrichtung einer Titelgruppe für den Betrieb der Kindertagesstätte positiv gegenüber.

In den Wirtschaftlichkeitsberechnungen würden ab sofort sowohl die Verwaltungsgemeinkosten als auch die Investitionskosten berücksichtigt.

32.4 Elternbeiträge und Zuschußbedarf

32.4.1

Für das Haushaltsjahr 1985 hat der Bundesminister bei Kapitel 15 01 Titel 111 02 eine Ist-Einnahme aus der Kindertagesstätte in Höhe von 101 000 DM (1986: 109 000 DM) nachgewiesen. Die Einnahmen resultierten aus den Elternbeiträgen, die letztmals im Jahre 1982 auf einen Grundbetrag in Höhe von 480 DM/Jahr (ohne soziale Staffelung) und einen Verpflegungskostenbeitrag in Höhe von 636 DM/Jahr für jedes Kind erhöht wurden. Aus der Differenz zwischen Gesamtausgaben und Elternbeiträgen ergibt sich ein Gesamtzuschuß in Höhe von 650 250 DM. Bei 100 Plätzen beträgt der Zuschuß jährlich rd. 6 500 DM je Platz.

32.4.2

Der Bundesminister hat seit dem Jahre 1982 die Elternbeiträge nicht mehr den tatsächlichen Kostenentwicklungen angepaßt.

Die Grundbeiträge lagen zudem erheblich unter den Elternbeiträgen, die nach § 14 Abs. 2 Satz 1 des Kindergartengesetzes von Nordrhein-Westfalen von den Eltern gefordert werden, deren Kinder in vergleichbaren öffentlichen Tagesstätten untergebracht sind. In diesen Tagesstätten sind die Elternbeiträge derzeit (für elf Monate) in ihrer Höhe einkommensabhängig und liegen zwischen 420 DM und 1 200 DM/Jahr je Kind. Diese Grundbeträge erhöhen sich bei ganztägiger Unterbringung eines Kindes um einen Beitragszuschlag, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigen soll. Hinzu kommt gegebenenfalls ein Verpflegungskostenbeitrag.

Bereits im Jahre 1980 hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages die Zuschußhöhe für die Kindertagesstätte kritisiert und angeregt, den Zuschuß durch Einsparungen zu verringern. Auch der Bundesrechnungshof hält den jährlichen Zuschuß für diese Einrichtung im Vergleich mit anderen entsprechenden Kindertagesstätten für zu hoch.

Der Zuschußbedarf wird in den kommenden Jahren wegen notwendig werdender Bauausgaben noch erheblich ansteigen, wenn der Bundesminister — im Fall der Aufrechterhaltung der Einrichtung — nicht umgehend Maßnahmen zur Einnahmensteigerung und zum Abbau von Kosten sowie durch eine Anpassung des gesetzlich vorgegebenen Aufsichtspersonals an die tatsächliche Belegungszahl vornimmt.

In einer Informationsschrift des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1984 über die Einrichtungen für Kinder wird darauf hingewiesen, daß für den Betrieb eines Kindergartens mit 75 Plätzen mit Betriebskosten in Höhe von 220 000 DM bis 260 000 DM gerechnet werden könnte. Die Kindertagesstätte des Bundesministers mit 100 Plätzen verursachte im Jahre 1985 Betriebskosten von über 750 000 DM. Auch wenn die Zahlen nicht voll vergleichbar sein mögen, sind die Ausgaben für die Einrichtung des Bundesministers unvertretbar hoch.

32.4.3

In der Frage der geforderten Anhebung des Grundbetrages von 480 DM je Kind und Jahr hält der Bundesminister eine einheitliche Vorgehensweise aller beteiligten Ressorts für erforderlich. Er habe deshalb den Bundesminister des Innern gebeten, in dieser Angelegenheit die Federführung zu übernehmen.

Den Verpflegungskostenbeitrag hat er neu berechnet und zum 1. Juni 1987 auf 900 DM/Jahr angehoben.

32.5

Der Bundesrechnungshof folgt der Begründung des Bundesministers zur Weiterführung der Kindertagesstätte nicht. Er empfiehlt daher, die Unterhaltung der Kindertagesstätte schrittweise einzustellen. Er hält auch an seiner Auffassung fest, daß die gegenwärtige Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben nicht dem geltenden Haushaltsrecht entspricht. Er erwartet, daß die Anhebung des Grundbetrages im Elternbeitrag zügig betrieben wird. Im übrigen begrüßt er die Bereitschaft des Ressorts, eine Titelgruppe einzurichten und die Entscheidung, den Verpflegungskostenbeitrag anzuheben.

33 Zuschüsse an die Wohlfahrtsverbände für die Durchführung zentraler und internationaler Aufgaben einschließlich bundeszentraler Fortbildung
(Kapitel 15 02 Titel 684 04)

33.0

Der Bundesminister hat die Verwendung der an die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gewährten Zuwendungen nicht ausreichend überwacht und Besserstellungen von Beschäftigten der Zuwendungsempfänger gegenüber vergleichbaren Bundesbediensteten zugelassen. Bei der Bewilligung der Zuwendungen hat er gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen und insbesondere die eigenen Mittel der Spitzenverbände bei der Festsetzung der notwendigen Bundeszuschüsse nicht berücksichtigt.

33.1 Vorbemerkung

Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege (Spitzenverbände) erhalten jährlich vom Bundesminister Zuschüsse für die Durchführung zentraler und internationaler Aufgaben (einschließlich Personalkosten) und für die bundeszentrale Fortbildung von Mitarbeitern in zentralen Fortbildungsstätten. Die Ausgaben dafür betrugen im Haushaltsjahr 1986 26 Mio. DM. Bei diesen Zuschüssen, die als „Globalbeihilfen" bezeichnet werden, handelt es sich um Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts. Sie wurden als „Fehlbedarfsfinanzierung" bewilligt.

Der Bundesrechnungshof hat das Förderungssystem geprüft und eine Reihe von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und Auflagen beanstandet.

33.2 Besserstellungsverbot

33.2.1

Nach den Zuwendungsbescheiden des Bundesministers dürfen die Spitzenverbände ihre Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete, d. h., vor allem keine höheren Vergütungen als dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) oder dem Mantel-Tarifvertrag für Arbeiter des Bundes (MTB) entsprechend sowie keine sonstigen über- und außertariflichen Leistungen gewähren (Besserstellungsverbot).

33.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung zahlreiche Verstöße gegen das Besserstellungsverbot festgestellt. Dabei handelte es sich u. a. um folgendes:

- Ein in Vergütungsgruppe I BAT eingestufter Mitarbeiter erhielt eine außertarifliche Zulage und erreichte damit höhere Bruttobezüge als ein Beamter nach der Besoldungsgruppe B 8 der Bundesbesoldungsordnung.
- Alle Spitzenverbände zahlten Mitarbeitern Zuschüsse für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte.
- Alle Spitzenverbände gewährten Wohnungsfürsorgedarlehen zu günstigeren Konditionen, als sie vergleichbare Bundesbedienstete erhalten. Ein Mitarbeiter eines Spitzenverbandes erhielt zum Erwerb eines Anwesens ein kurzfristiges Darlehen von 200 000 DM und zwei langfristige Darlehen von 50 000 DM und 33 000 DM.
- Alle Spitzenverbände leisteten Prämienzahlungen für Privatversicherungen ihrer Mitarbeiter.
- Ein Spitzenverband zahlte allen Mitarbeitern eine im Bereich des Bundes nicht vorgesehene Zulage.
- Mehrere Spitzenverbände gewährten ihren Mitarbeitern Zuwendungen aus besonderen Anlässen, die über die Dienstjubiläumszuwendungen im öffentlichen Dienst hinausgingen.
- Ein Mitarbeiter zahlte für die Wohnung in einem Haus, das einem Spitzenverband gehörte, jahrelang eine erheblich unter dem üblichen Niveau liegende Miete.
- Ein Spitzenverband zahlte 16 Mitarbeitern Wohnungsmietzuschüsse.
- Ein Spitzenverband gewährte den über 50 Jahre alten Mitarbeitern drei zusätzliche Urlaubstage.
- Für die Anschaffung eines privaten Kraftfahrzeugs gab ein Spitzenverband einem Mitarbeiter ein zinsloses Darlehen.

Der Bundesrechnungshof führt diese Verstöße der Zuwendungsempfänger nicht zuletzt darauf zurück, daß der Bundesminister die Verwendungsnachweise nicht eingehend geprüft hat. Er hat sich mit der jährlichen Vorlage der von Prüfungsgesellschaften erstellten Jahresabschlüsse begnügt. Auch hat er es versäumt, zumindest gelegentlich durch örtliche Erhebungen auf eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung hinzuwirken.

33.2.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die verwaltungsmäßige Prüfung sei darauf beschränkt worden, ob der jeweils gewährte Bundeszuschuß ordnungsgemäß verbucht, verausgabt und entsprechend nachgewiesen wurde. Da Zweifel daran, daß die Bundeszuschüsse nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verausgabt worden, nicht entstanden seien, habe er die verwaltungsmäßige Prüfung nicht ausgedehnt. Die Spitzenverbände hätten im übrigen inzwischen zahlreiche Verstöße gegen das Besserstellungsverbot abgestellt. Soweit dies noch nicht geschehen sei, werde er selbst um Bereinigung und Vermeidung von Wiederholungen besorgt sein.

33.2.4

Der Bundesminister wird künftig die Verwendung der Zuwendungen gründlicher prüfen müssen. Er wird bei künftigen Verstößen der Spitzenverbände gegen das Besserstellungsverbot u. a. auch darüber nachdenken müssen, die Zuwendungsbescheide in entsprechendem Umfang zu widerrufen und Zuwendungsbeträge zurückzufordern.

33.3 Berücksichtigung von eigenen Mitteln

33.3.1

Die Spitzenverbände haben in den letzten Jahren Kapitalbeteiligungen und Wertpapiere erworben sowie erhebliche Rücklagen gebildet. Ein Spitzenverband wies am 31. Dezember 1983 im Finanzanlagevermögen Anleihen und Schuldverschreibungen in Höhe von 10,8 Mio. DM, im Umlaufvermögen Wertpapiere und Darlehen in Höhe von 8,1 Mio. DM sowie Kapitalbeteiligungen in Höhe von 1,4 Mio. DM aus. Die Rücklagen hatten sich von 9,1 Mio. DM im Jahre 1971 auf 23,8 Mio. DM im Jahre 1983 erhöht. Ein anderer Spitzenverband hielt zum 31. Dezember 1984 Kapitalanteile an 21 Gesellschaften und Genossenschaften in Höhe von 10,7 Mio. DM. Sein Finanzanlagevermögen belief sich zum gleichen Zeitpunkt auf 35,4 Mio. DM. Ein dritter Spitzenverband hielt zum 31. Dezember 1985 Kapitalbeteiligungen bei 15 Institutionen in Höhe von 9,4 Mio. DM und besaß zum 31. Dezember 1984 Wertpapiere in Höhe von 24,3 Mio. DM. In der Vermögensrechnung wies er zum 31. Dezember 1983 Bankguthaben in Höhe von 156,8 Mio. DM aus, davon rd. 142 Mio. DM Festgeldbestände.

33.3.2

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Spitzenverbände zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben eigene Mittel in ausreichender Höhe benötigen. Er hat jedoch beanstandet, daß diese Mittel und die Erträge hieraus entgegen dem bei der Bewilligung von Zuwendungen geltenden Subsidiaritätsgrundsatz unberücksichtigt blieben. Dies widerspricht auch der Tatsache, daß die Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt wurden.

33.3.3

Der Bundesminister hat erklärt, daß er die grundsätzliche Bereitschaft der Spitzenverbände, Beteiligungserträge auch zur Finanzierung der eigenen Haushalte heranzuziehen, anerkenne.

33.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht dies nicht aus. Die Spitzenverbände müßten auch ihre Erträge aus Bankguthaben und Wertpapieren sowie gewisse Vermögensteile, die nicht zur Aufrechterhaltung der Liquidität benötigt werden, zur Minderung der Zuwendungen und nicht zur Bildung von Rücklagen einsetzen. Der Bundesminister wird dies künftig bei der Festsetzung der notwendigen Bundeszuschüsse zu berücksichtigen haben.

33.4 Zuwendungsverfahren

33.4.1

Die Spitzenverbände beantragten die Zuwendungen jährlich beim Bundesminister und fügten die von ihren Organen verabschiedeten Haushaltspläne bei. Der Bundesminister machte seit dem Jahre 1982 die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zum Bestandteil seiner Zuwendungsbescheide, benannte in diesen jedoch nicht die Zuwendungsart. Die Spitzenverbände verwendeten diese Mittel bisher in jedem Jahr vollständig für nicht abgegrenzte Aufgaben, auch für allgemeine Verwaltungsaufgaben.

33.4.2

Der Bundesminister ist, da er die Zuwendungsbescheide mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung erlassen hat, von Projektförderung ausgegangen. Die Globalbeihilfen erfüllen jedoch alle Voraussetzungen einer institutionellen Förderung. Sie dienten nämlich nicht — wie bei der Projektförderung — der Förderung einzelner abgegrenzter Vorhaben der Spitzenverbände, sondern zur Deckung eines nicht klar abgegrenzten Teils ihrer allgemeinen Ausgaben. Für eine institutionelle Förderung spricht auch, daß das finanzielle Engagement des Bundes bisher nicht zeitlich begrenzt, sondern dauerhaft war. Darüber hinaus waren die Spitzenverbände, im Unterschied zur Projektförderung, bei der die Zuwendungen nur für das betreffende Projekt gemäß dem zugrunde gelegten Finanzierungsplan verwendet werden dürfen, bei der Verwendung der Globalbeihilfen fachlich sehr selbständig. Auch die von den Spitzenverbänden im Rahmen der Antragstellung vorgelegten Unterlagen sprechen nicht für eine Zuordnung zur Projektförderung.

Der tatsächlichen Praxis widerspricht auch die Bezeichnung der Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung in den Bewilligungsbescheiden. Denn abweichend davon wurde durch die Globalbeihilfen nicht der Fehlbedarf der Spitzenverbände gedeckt. Eine Fehlbedarfsfinanzierung hätte vorausgesetzt, daß die Spitzenverbände zunächst alle eigenen Mittel und Leistungen Dritter als zuwendungsmindernde Deckungsmittel für die Ausgaben, deren Finanzierung die Globalbeihilfen dienen, einsetzen. Dies ist aber nicht geschehen (vgl. Nr. 33.3). Bei der bloßen Deckung des Fehlbedarfs der Spitzenverbände wäre es auch faktisch ausgeschlossen gewesen, daß die Nachweise über die Verwendung der Mittel genau mit der Höhe der bewilligten Mittel übereinstimmen. Im Ergebnis hat damit eine Festbetragsfinanzierung stattgefunden. Eine solche Finanzierung entsprach nicht den Zuwendungsbescheiden und war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus wirtschaftlichen Gründen auch nicht vertretbar.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Globalbeihilfen nach den für institutionelle Förderung mittels Fehlbedarfsfinanzierung geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu gewähren. Nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes ist der für die endgültige Bemessung der Zuwendungen entscheidende Fehlbedarf genau zu ermitteln.

33.4.3

Der Bundesminister hat dargelegt, daß das gegenwärtige Förderverfahren bereits seit dem Jahre 1954 angewandt werde, weil es der besonderen Stellung der freien Wohlfahrtspflege im Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland gerecht werde. Seiner Auffassung nach sei die Globalbeihilfe, die es auch im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern gäbe, eher dem Bereich der Projektförderung als dem Bereich der institutionellen Förderung zuzurechnen.

Er hat im übrigen zugesagt, Förderrichtlinien zu erlassen, die das Förderverfahren auf eine einwandfreie haushaltsrechtliche Grundlage stellen. Den Anträgen der Verbände sollen künftig u. a. Übersichten über die aus der Zuwendung zu finanzierenden Maßnahmen beigefügt werden. Diese Übersichten sollen in Personalausgaben, Ausgaben für Projekte und sächliche Verwaltungsausgaben aufgegliedert werden. Zur Finanzierungsart hat sich der Bundesminister nicht geäußert.

33.4.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die bisher vom Bundesminister bewilligten Zuschüsse ihrer Bestimmung nach institutionelle Förderung im Sinne des Haushaltsrechts darstellen. Rechtlich relevante Argumente dagegen hat der Bundesminister nicht vorgetragen.

Bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien, deren Erlaß der Bundesrechnungshof begrüßen würde, sollte der Bundesminister folgendes beachten:

Auch die als Globalzuschüsse bezeichneten Zuwendungen des Bundesministers des Innern an andere Einrichtungen dienen deren institutioneller Förderung. Sollte der Bundesminister jedoch zur Projektförderung übergehen wollen, müßte er alle für diese Zuwendungsart geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften beachten. Er müßte sich danach insbesondere Finanzierungspläne für die einzelnen abgegrenzten Vorhaben vorlegen lassen, unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes seine Zuwendung für die einzelnen in Betracht kommenden Projekte bewilligen und sich die Verwendung im einzelnen nachweisen lassen.

34 Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information
(Kapitel 15 05)

34.0

Der Bund finanziert mit erheblichem Aufwand das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information. Dies erschließt die medizinische Literatur und sonstige Informationen nicht mehr selbst, wie ursprünglich vorgesehen, sondern ist fast ausschließlich von ausländischen Datenbankproduzenten abhängig. Der Bund könnte den eigenen Informationsbedarf auf diesem Gebiet mit erheblich weniger Mitteln befriedigen. Deshalb ist zu entscheiden, ob der Bund die Wahrnehmung der Aufgabe der privaten Wirtschaft überlassen sollte.

34.1

Das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information (Institut) in Köln wurde im Geschäftsbereich des damaligen Bundesministers für Gesundheitswesen mit Erlaß vom 1. September 1969 (GMBl 1969 S. 401) als eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt errichtet. Es hat die Aufgabe, in- und ausländische Literatur und sonstige Informationen auf dem Gesamtgebiet der Medizin und ihrer Randgebiete unter Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in Datenbanken zu erschließen und zu speichern sowie der fachlich interessierten Öffentlichkeit laufend oder auf Anfrage bekanntzumachen.

34.1.1

Die Gesamtausgaben des Instituts stiegen von 1,5 Mio. DM im Jahre 1970 auf 19,3 Mio. DM im Jahre 1983 und 22 Mio. DM im Jahre 1986. Seit dem 1. Januar 1980 erhebt das Institut — auf Drängen des Bundesrechnungshofes und des Bundesministers der Finanzen — für seine Informationen Entgelte von den Nutzern der Datenbanken. Die Einnahmen für die Nutzung der Datenbanken, die Vermietung der Programme und die Nutzung des Rechenzentrums (ohne Lizenzen, Porto und Mehrwertsteuer) betrugen im Jahre 1983 2,9 Mio. DM. Dieser Betrag deckte die Kosten für den Betrieb der Datenbanken von rd. 17,6 Mio. DM zu etwas über 16 v. H. Im Jahre 1986 lagen die entsprechenden Einnahmen bei 3,7 Mio. DM. Damit wurden die Kosten des Datenbankbetriebs von 17,8 Mio. DM zu 21 v. H. gedeckt.

34.1.2

Das Institut speichert heute im wesentlichen die in- und ausländische Literatur und sonstige Informationen im medizinischen Bereich und ihrer Randgebiete und macht sie der fachlich interessierten Öffentlichkeit laufend oder auf Anfrage bekannt. Der Aufgabe, die Literatur und sonstige Informationen (auch deutschsprachig) zu erschließen, kommt es nur noch bedingt nach. Es übernimmt vielmehr — mit einer Ausnahme, die beim Gesamtleistungsangebot nicht ins Gewicht fällt — anderweitig, zu 99,6 v. H. im Ausland, erfaßte und ausgewertete Dokumentationseinheiten. Das Indexieren deutscher Zeitschriften gab das Institut im Jahre 1983 aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf.

Der Anteil der Nutzung der Informationen des Instituts durch den Bundesminister, seinen nachgeordneten Bereich und andere Bundesressorts betrug im Jahre 1983 zwischen 3,1 und 5,5 v. H., je nachdem, welcher Maßstab für die Bemessung des Anteils der Nutzung (z. B. Anzahl der Zitate, Anzahl der Suchnummern, Anzahl der Anschaltstunden) zugrunde gelegt wird. Demgegenüber lag z. B. der Anteil ausländischer Nutzer je nach den unterschiedlichen Maßstäben zwischen 23,8 v. H. und 34,2 v. H. sowie der Privatwirtschaft zwischen 22 v. H. und 27,3 v. H. Der Anteil der Nutzer aus nationalen Bibliotheken betrug zwischen 19,2 v. H. und 33 v. H., der Anteil der sonstigen privaten Nutzer zwischen 12,4 v. H. und 18,1 v. H. Das Informationsangebot des Instituts wird nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch bei anderen Einrichtungen fast vollständig vorgehalten. Würden der Bundesminister, seine nachgeordneten Dienststellen und andere Bundesressorts die Informationen bei anderen Anbietern nachfragen, müßten sie nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes weniger als 1 Mio. DM und selbst nach den eigenen Berechnungen des Bundesministers unter 1,5 Mio. DM im Jahr aufbringen. Demgegenüber mußte der Bund das Institut im Jahre 1983 mit fast 15 Mio. DM und im Jahre 1986 mit über 14 Mio. DM bezuschussen.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Weiterführung des Instituts durch den Bund Bedenken erhoben.

Allgemein hat er in Übereinstimmung mit dem „Fachinformationsprogramm 1985 bis 1988 der Bundesregierung" die Auffassung vertreten, daß die Herstellung und das Angebot von Fachinformationen grundsätzlich zu den Aufgaben von Unternehmen der privaten Wirtschaft gehören und eine staatliche Förderung nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt. Für das Institut ist eine Entscheidung besonders dringlich im Hinblick auf den seit dem Jahre 1970 fast verzehnfachten Zuschußbedarf und die Tatsache, daß das Institut Dokumente kaum noch selbst erfaßt und erschließt, sondern fast ausschließlich Dokumentationseinheiten von ausländischen Datenbankproduzenten anbietet, die es lediglich speichert und weitergibt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, eine Wirtschaftlichkeitsanalyse aus der Sicht des Bundes und eine gesamtgesellschaftliche Nutzen-Kosten-Untersuchung nach § 7 BHO erstellen zu lassen, die sich auch mit den Folgewirkungen einer Einstellung des Betriebs der Datenbanken beim Institut auseinanderzusetzen hätte.

34.3

Der Bundesminister will zwar den Gesamtbestand an Datenbanken beim Institut kritisch überprüfen. Er meint jedoch, daß der Wert einer staatlich garantierten, von Wechselfällen privatrechtlicher oder verbandspolitischer Entscheidungen unabhängigen Informationsversorgung im Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland die Weiterführung des Instituts rechtfertigt. Er will daher an Rechtsstatus und Aufgabenstellung des Instituts festhalten und hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes abgelehnt. Er hat sich aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes bemüht, durch Erhöhung der Entgelte den Zuschußbedarf des Instituts zu verringern.

34.4

Den Bundesrechnungshof haben die Ausführungen des Bundesministers nicht überzeugt. Er weist darauf hin, daß selbst bei einer positiven Entwicklung des Verhältnisses von Ausgaben und Einnahmen der Zuschußbedarf des Instituts auch weiterhin viele Millionen DM betragen wird. Der Bund müßte weiterhin den Informationsbedarf von dritten Nutzern erheblich subventionieren, während der Bedarf des Bundes an Informationen selbst nach Angaben des Bundesministers mit einem Zehntel des Kostenaufwandes zu befriedigen wäre.

Entgegen der Einschätzung des Bundesministers ist die Informationsversorgung der Bundesrepublik Deutschland im Gesundheitswesen keineswegs durch die Aufrechterhaltung eines eigenen staatlichen Instituts gesichert. Denn auch dieses ist fast ausschließlich von ausländischen Datenbankproduzenten abhängig.

Der Bundesrechnungshof fühlt sich verpflichtet, diesen Sachverhalt den gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesregierung mitzuteilen, damit entschieden werden kann, ob und inwieweit für diesen Zweck weiterhin Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen.

35 Paul-Ehrlich-Institut
(Kapitel 15 06)

35.0

Beim Paul-Ehrlich-Institut sind Mängel bei der Gebührenfestsetzung, der Vergabe von Aufträgen und der Inventarisierung von Geräten und sonstigen Einrichtungsgegenständen festgestellt worden. Zwischen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts und eines Zuwendungsempfängers wurde nicht hinreichend getrennt; durch die enge personelle Verflechtung sind Interessenkollisionen entstanden.

In den Neubauten für das Paul-Ehrlich-Institut werden erheblich mehr Flächen als notwendig geschaffen, weil der Raumbedarfsplan nicht rechtzeitig der Verringerung der Zahl der Beschäftigten angepaßt worden ist. Dadurch und durch unwirtschaftliche Planung haben sich die Baukosten unnötig erhöht.

35.1

Das Paul-Ehrlich-Institut (Institut) ist eine Bundesoberbehörde. Es hat insbesondere die Aufgaben, Sera und Impfstoffe zu prüfen und zuzulassen, den Verkehr mit Sera und Impfstoffen, Testallergenen, Testsera und Testantigenen zu überwachen sowie entsprechende Forschungen zu betreiben.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts schwerpunktmäßig geprüft.

35.2 Allgemeine Feststellungen

35.2.1

Das Institut erhebt für seine Amtshandlungen Gebühren und Auslagen nach einer Kostenverordnung aus dem Jahre 1981. Die Pauschalsätze für Personalaufwand, die der Festsetzung der Gebühren und Auslagen zugrunde liegen, wurden seit Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr angepaßt. Sie sind daher erheblich hinter den Personalkostenansätzen, die der Bundesminister des Innern für Wirtschaftlichkeitsberechnungen ansetzt, zurückgeblieben.

Bei der Vergabe von Aufträgen zur Beschaffung der Einrichtungsgegenstände und der Futtermittel für die Tiere beachtete das Institut die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) nicht genügend. Die Aufträge wurden überwiegend entgegen den Vergaberegeln und ohne die erforderlichen Begründungen freihändig vergeben.

Das Institut führte kein Bestandsverzeichnis über bewegliche Sachen (Gerätekartei). Dies wäre nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere im Hinblick auf den meist sehr hohen Sachwert der Geräte, notwendig gewesen. Die beim Institut vorhandene Geräteverteilungsliste konnte die vorgeschriebene Gerätekartei nur unvollkommen ersetzen.

35.2.2

Das Institut hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und zugesagt, die Gebühren angemessen zu erhöhen sowie die Vergabevorschriften in Zukunft zu beachten. Die erforderlichen Bestandsverzeichnisse wurden neu angelegt.

35.2.3

Der Bundesminister wird im Rahmen seiner Geschäftsaufsicht darauf hinzuwirken haben, daß das Institut in Zukunft die Haushaltsvorschriften des Bundes hinreichend beachtet.

35.3 Personelle Verflechtungen des Instituts mit einem institutionell geförderten Zuwendungsempfänger

Das Institut förderte vom Jahre 1973 bis zum Jahre 1986 ein chemotherapeutisches Forschungsinstitut im Wege der institutionellen Förderung (Kapitel 15 06 Titel 685 01). Die jährlichen Zuschüsse zur Fehlbedarfsfinanzierung beliefen sich zuletzt jeweils auf rd. 1,7 Mio. DM.

35.3.1

Die Verwaltungsaufgaben des Zuwendungsempfängers wurden seit Übernahme der institutionellen Förderung von Bediensteten des Instituts auf der Grundlage gesonderter Dienstverträge gegen Honorar wahrgenommen. Der Leiter des Verwaltungsreferats und der Leiter des Sachgebiets Haushalt erledigten im Rahmen von entgeltlichen Nebentätigkeiten bei dem Zuwendungsempfänger Aufgaben, die mit ihren dienstlichen Tätigkeiten beim Institut in engem Zusammenhang standen. Die Beamten erstellten einerseits für den Zuwendungsempfänger den Wirtschaftsplan, stellten den Zuwendungsantrag und gaben den Verwendungsnachweis für die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel ab. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach dem Geschäftsverteilungsplan des Instituts wirkten sie andererseits bei der Prüfung des Wirtschaftsplanes, der Genehmigung des Zuwendungsantrages und der Prüfung des Verwendungsnachweises mit. Zudem überwachten sie beim Zuwendungsempfänger die Einhaltung der Bestimmungen im Zuwendungsbescheid, die sie in ihrer dienstlichen Tätigkeit beim Institut erarbeitet hatten. Zumindest ein Teil der Arbeiten für den Zuwendungsempfänger wurde während der Arbeitszeit geleistet.

Der Bundesminister hat die Genehmigung für die Nebentätigkeiten erteilt, obwohl die aufgezeigten personellen Verflechtungen bereits im Jahre 1974 in einem Prüfungsverfahren von der Vorprüfungsstelle beanstandet worden waren. Dem Bundesminister war auch bekannt, daß ein Teil der Arbeiten während der Dienstzeit erledigt wurde.

35.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die personellen Verflechtungen des Instituts mit dem Zuwendungsempfänger und die damit verbundenen Interessenkollisionen beanstandet. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die den Beamten erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen umgehend zurückzunehmen. Daraufhin hat der Bundesminister die Genehmigungen Ende 1986 widerrufen.

35.3.3

Neben den genannten Beamten waren in der Zeit vom Juni bis Dezember 1985 drei weitere Bedienstete des Instituts auf der Grundlage gesonderter Arbeitsverträge nebenamtlich bei dem Zuwendungsempfänger gegen Honorar tätig. Sie erledigten die Arbeiten ebenfalls während ihrer Dienstzeit. Auch in diesen Fällen hat der Bundesrechnungshof Überschneidungen dienstlicher Tätigkeiten mit nebenamtlichen Tätigkeiten für den Zuwendungsempfänger festgestellt. Die erteilten Nebentätigkeitsgenehmigungen sind inzwischen ebenfalls widerrufen worden.

Der Bundesrechnungshof hat kein Verständnis dafür, daß der Bundesminister aus den im Jahre 1974 von der Vorprüfungsstelle getroffenen Feststellungen erst Ende 1986 Folgerungen gezogen hat.

35.4 Verflechtungen im Vermögensbereich

Die dargelegten personellen Verflechtungen, aber auch die räumliche Nähe und andere historische Gegebenheiten waren ursächlich für eine sehr enge Verflechtung des Instituts mit dem Zuwendungsempfänger. Im Zeitpunkt der Prüfung war es wegen des Fehlens von Bestandsverzeichnissen z. B. nicht möglich, das Eigentum an den Labor- und Büroeinrichtungen sowie den übrigen Sachmitteln eindeutig dem Institut oder dem Zuwendungsempfänger zuzuordnen.

Das Institut hat aufgrund der Prüfung damit begonnen, die Vermögensgegenstände buchmäßig zu trennen. Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß dies sachgerecht geschieht.

35.5 Umfang der institutionellen Förderung

35.5.1

Mit Beginn des Haushaltsjahres 1986 wurden 27 der bis dahin im Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers ausgewiesenen 30 Stellen für Arbeitskräfte zum Institut verlegt, indem die Zuwendungsmittel im Bundeshaushaltsplan gekürzt und die Personalausgaben des Instituts (Titel 425 01 und 426 01) entsprechend erhöht wurden. Der Haushaltsgesetzgeber trug damit zu einer personellen Entflechtung zwischen dem Institut und dem Zuwendungsempfänger bei.

Die Mittel für sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen wurden dieser Entwicklung auf Anregung des Bundesrechnungshofes ab dem Haushaltsjahr 1987 angepaßt. Seit dem Jahre 1987 wird der Zuwendungsempfänger im übrigen aus den für Allgemeine Bewilligungen des Bundesministers (Kapitel 15 02 Titel 685 04) veranschlagten Ausgaben und nicht mehr von dem Institut gefördert.

35.5.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß der Bund ohne eine Vereinbarung nach Artikel 91 b GG keine Finanzierungszuständigkeit für die Förderung des chemotherapeutischen Forschungsinstituts habe. Er hat die Frage angesprochen, ob der Bundesminister auf die Einstellung der institutionellen Förderung hinwirken solle.

35.5.3

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, daß der Bund nach wie vor ein erhebliches Interesse an der von dem Zuwendungsempfänger betriebenen Forschung habe. Auch ließen Gespräche mit dem zuständigen Land über dessen Beteiligung an der Fehlbedarfsfinanzierung ein positives Ergebnis erwarten.

35.5.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers für das Jahr 1988 auf der Grundlage dieser Entwicklung eine gemeinsame Finanzierung des Fehlbedarfs durch den Bund und das Land vorsieht. Der Bundesminister wird jedoch weiter zu prüfen haben, ob die institutionelle Förderung zugunsten einer projektbezogenen Förderung für einzelne Forschungsaufgaben des Zuwendungsempfängers umgestellt werden kann. Damit könnte die Zielrichtung des Einsatzes von Bundesmitteln genauer bestimmt und eine Einschränkung der Dauerverpflichtungen des Bundes erreicht werden.

35.6 Neubauten für das Institut in Langen

Das Institut erhält in Langen eine aus mehreren Gebäuden bestehende bauliche Anlage, die im Jahre 1988 fertiggestellt sein soll und deren Gesamtkosten voraussichtlich rd. 230 Mio. DM betragen werden.

35.6.1 Bedarfsplanung

35.6.1.1

Dem Architektenwettbewerb und der im Jahre 1979 fertiggestellten Haushaltsunterlage–Bau– lag ein Raumbedarfsplan zugrunde, nach dem Arbeitsflächen für 372 Beschäftigte in zehn Gebäuden geschaffen werden sollten. Da die hierfür ermittelten Baukosten zu hoch erschienen, verzichtete der Bundesminister im Jahre 1981 auf ein Gebäude und stellte zwei weitere für einen zweiten Bauabschnitt zurück; dabei ging er davon aus, daß bei der Fertigstellung des ersten Bauabschnitts höchstens 224 Stellen bewilligt sein würden. Ein neuer, als Grundlage für die technische Planung unerläßlicher Raumbedarfsplan, dem die zweckmäßige Verteilung der Arbeitskräfte auf die einzelnen Gebäude und damit der konkrete Baubedarf hätte entnommen werden können, wurde nicht aufgestellt.

Nachdem die Haushaltsunterlage–Bau– überarbeitet und genehmigt worden war und die Bauarbeiten begonnen hatten, entschied der Bundesminister im Jahre 1984, daß ein für den zweiten Bauabschnitt zurückgestelltes Laborgebäude (Gebäude 5) — allerdings um ein Geschoß verringert — sofort hergestellt werden sollte. Außerdem veranlaßte der Bundesminister im Jahre 1985 Umplanungen an anderen Gebäuden, um dort Flächen für Arbeitsplätze zu schaffen, die durch die Verminderung des Bauprogramms an anderer Stelle entfallen waren. Auch für diese Entscheidungen, die die Planung wesentlich beeinflußten, wurde kein neuer Raumbedarfsplan aufgestellt.

Im November 1986 ordnete der Bundesminister an, daß das Gebäude 5 um das zunächst gestrichene 2. Obergeschoß aufgestockt wird.

Mit diesem Bauprogramm werden Flächen für 318 Arbeitsplätze geschaffen. Nach Angabe des Bundesministers werden jedoch nur 243 Arbeitsplätze besetzt und zusätzlich Raumreserven für 24 Mitarbeiter benötigt.

35.6.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister den Raumbedarfsplan trotz mehrmaliger einschneidender Änderungen des Bauprogramms nicht entsprechend fortgeschrieben und nicht mit dem Stellenplan des Instituts abgestimmt hat. Wenn der Raumbedarfsplan ordnungsgemäß fortgeschrieben und rechtzeitig zur Grundlage der technischen Bearbeitung gemacht worden wäre, hätte auf die Errichtung eines Gebäudes verzichtet und ein zur Versorgung der Gebäude notwendiger Kanal erheblich kürzer ausgeführt werden können. Auf diese Weise wären die benötigten Flächen geschaffen, die Kosten aber um rd. 20 Mio. DM verringert worden.

35.6.1.3

Der Bundesminister hat dargelegt, das Institut habe inzwischen einen neuen Stellen- und Raumbedarfsplan aufgestellt.

Im übrigen habe die Entwicklung der Wissenschaft in der langen Zeit seit Beginn der Planung zwangsläufig zur Veränderung der Anforderungen an die Neubauten geführt, die eine Anpassung der Planung unvermeidbar gemacht hätten. Die Bestimmungen über die Planung und Ausführung öffentlicher Baumaßnahmen erschwerten eine schnellere Realisierung solcher Projekte.

35.6.1.4

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes sind dadurch nicht ausgeräumt. Die nachträgliche Aufstellung des Raumbedarfsplanes kann die festgestellten Nachteile nicht beseitigen. Nach wie vor weicht die Zahl der genehmigten Stellen erheblich von der Zahl der in den Neubauten geschaffenen Arbeitsplätze ab. Zudem ist es gerade wegen der mitunter unvermeidlichen Änderungen bei Bauvorhaben für wissenschaftliche Nutzung unerläßlich, den Raumbedarf entsprechend den Bestimmungen des Bundes so präzise zu beschreiben, daß die notwendigen Vorgaben für eine wirtschaftliche und rationelle Planung geschaffen werden.

Der Bundesminister wird deshalb bei weiteren Bauvorhaben sicherstellen müssen, daß der Raumbedarf rechtzeitig und zutreffend ermittelt und bei etwaigen Änderungen sorgfältig fortgeschrieben wird.

35.6.2 Bauplanung

35.6.2.1

Die voraussichtlichen Gesamtkosten von rd. 230 Mio. DM liegen über den Erfahrungswerten für vergleichbare Baumaßnahmen.

35.6.2.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten die Baukosten erheblich verringert werden können, wenn wirtschaftlicher geplant und insbesondere Baukonstruktionen, Installationen und zentrale Betriebstechnik auf das entsprechend den Anforderungen notwendige Maß beschränkt worden wären. Möglichkeiten zur Kostenminderung hätten sich beispielsweise in folgenden Bereichen ergeben:

In den Laborgebäuden und den Gebäuden für die Tierhaltung ist zur Aufnahme der betriebstechnischen Installationen und Anlagenteile über jedem Geschoß ein Technikgeschoß errichtet worden. Die über den obersten Nutzgeschossen liegenden Technikgeschosse werden jedoch — im Gegensatz zu den übrigen — nur mit wenigen betriebstechnischen Einrichtungen belegt. Sie hätten deshalb — soweit nicht vollständig auf sie verzichtet werden konnte — in der Höhe um 25 cm verringert werden können. Dies allein hätte die Kosten um mindestens 1,5 Mio. DM gesenkt.

Die Neubauten sollten zunächst über ein Ringkanalsystem ver- und entsorgt werden. Nachdem diese Planung aufgegeben worden war, wurde versäumt, in einem Teilstück den Kanalquerschnitt auf das notwendige Maß zu verringern; außerdem hätte in einem Teilstück der Kanal verkürzt werden können. Dadurch wäre eine Kostenminderung um mindestens 200 000 DM möglich gewesen.

Auf die Hinweise des Bundesrechnungshofes sind inzwischen die raumlufttechnischen Anlagen und Leuchten vereinfacht worden. Dadurch wurden die Bauausgaben um rd. 100 000 DM verringert.

35.6.2.3

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat erklärt, er habe bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage–Bau– auf die Wirtschaftlichkeit der Planung soweit wie möglich Einfluß genommen. Die ungewöhnliche Höhe der Baukosten und die Notwendigkeit der Technikgeschosse seien intensiv mit der Bauverwaltung erörtert worden.

Wegen der aus brandschutztechnischen Gründen notwendigen Fluchtwege hätte die Höhe der obersten Technikgeschosse nicht reduziert werden können. Bei Begradigung der Kanalstrecke hätte ein Ausdehnungsbauwerk errichtet werden müssen, dessen Kosten die erwartete Einsparung aufgezehrt hätten.

35.6.2.4

Die Einwendungen haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Es ist vor der Aufstellung der Haushaltsunterlage–Bau– intensiv erörtert und auch anerkannt worden, daß die Technikgeschosse zumindest um rd. 25 cm niedriger hätten gebaut werden können. Jedoch wurde dies nicht verwirklicht. Das kann nicht mit brandschutztechnischen Auflagen gerechtfertigt werden, da diese innerhalb der Technikgeschosse keine Fluchtwege verlangen. Die kürzere Kanalführung hätte wegen der Abwinkelungen des Kanals ohne Ausdehnungsbauwerk ausgeführt werden können.

35.6.2.5

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wird künftig bei der Genehmigung der Bauunterlagen sorgfältig auf die Wirtschaftlichkeit der Planung hinwirken müssen.

36 Abschluß von Verträgen mit privaten Schulträgern zur Durchführung des Einführungsdienstes für Zivildienstleistende (Kapitel 15 08 Titel 647 41)

36.0

Die Einführungslehrgänge für Zivildienstleistende werden teilweise auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge durch private Schulträger durchgeführt. Dieses Verfahren ist insbesondere deshalb unbefriedigend, weil dadurch die Verwendung der Mittel weitgehend der Finanzkontrolle entzogen ist und die Prüfungsmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes erheblich eingeschränkt sind.

36.1

Zivildienstleistende werden zu Beginn ihres Dienstes in Lehrgängen über Wesen und Aufgaben des Zivildienstes sowie über ihre Rechte und Pflichten als Dienstleistende und über staatsbürgerliche Fragen unterrichtet und — soweit erforderlich — in die Tätigkeiten eingeführt, für die sie vorgesehen sind (§ 25a Gesetz über den Zivildienst für Kriegsdienstverweigerer — Zivildienstgesetz — in der Fassung vom 31. Juli 1986, BGBl. I S. 1206).

Die Einführungslehrgänge werden zum Teil in staatlichen Zivildienstschulen durchgeführt.

Nach § 25a Abs. 2 Zivildienstgesetz ist es zugelassen, Beschäftigungsstellen und Verbänden, denen Beschäftigungsstellen angehören, mit der Durchführung der Einführungslehrgänge zu betrauen. Diese beauftragten Stellen erfüllen damit dem Bund kraft Gesetzes zugewiesene hoheitliche Aufgaben. Die Kosten der Lehrgänge werden in angemessenem Umfang erstattet, die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes sind gewahrt.

In anderen Fällen werden die Lehrgänge nach Vorgaben des Bundesministers in privaten Schulen unter der Verantwortung eines staatlichen Schulleiters (sogenanntes Modell C) durchgeführt. Für Überlassung des pädagogischen Personals sowie für Verwaltungs-

leistungen, Unterbringung und Verpflegung der Zivildienstleistenden schließt das Bundesamt für den Zivildienst mit den privaten Schulträgern privatrechtliche Verträge, die nach der Verordnung Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 — VOPR 30/53 — behandelt werden. Für diese Leistungen wurden im Jahre 1986 30 Mio. DM ausgegeben.

Die notwendige Preisprüfung bei der Inanspruchnahme privater Schulen nach dem Modell C wird von den Preisprüfungsbehörden überwiegend abgelehnt, weil sie in den Vereinbarungen des Bundesministers und des Bundesamtes für Zivildienst mit den privaten Betreibern der Schulen keine öffentlichen Aufträge sehen, die dem öffentlichen Preisrecht unterliegen.

Soweit die Preisprüfungsbehörden bei den Schulträgern dennoch prüfen, geschieht dies nach einem Beschluß des Bund/Länder-Arbeitskreises „Preisbildung und Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen" lediglich gutachtlich im Wege der Amtshilfe (§§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz).

36.2

Der Einführungsdienst für Zivildienstleistende nach § 25 a Zivildienstgesetz ist eine vom Gesetzgeber dem Bund unmittelbar übertragene hoheitliche Aufgabe. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es zweifelhaft, ob die Übertragung dieser Aufgabe nach dem Modell C weit überwiegend in privatrechtlicher Form und auf andere Institutionen als in § 25 a Zivildienstgesetz ausdrücklich aufgeführt (Beschäftigungsstellen und Verbände, denen Beschäftigungsstellen angehören) überhaupt zulässig ist. Die gegenwärtige Handhabung ist insbesondere deshalb bedenklich, weil die gewählte rechtliche Konstruktion die Verwendung der Mittel weitgehend der Finanzkontrolle entzieht. Die Prüfungsmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes sind entscheidend eingeschränkt, weil er in den Fällen des Modells C gegenwärtig bei den privaten Schulträgern keine Prüfungen vornehmen darf. Bei einer Beauftragung in öffentlich-rechtlicher Form mit Aufwendungsersatzpflicht würde insoweit ein Prüfungsrecht gemäß § 91 Abs. 1 Nr. 1 BHO gegeben sein.

36.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er an der privatrechtlichen Gestaltung der Verträge festhalten müsse, da eine Übertragung von Hoheitsaufgaben nach § 25 a Abs. 2 Zivildienstgesetz nicht stattfinde. Das Bundesamt für den Zivildienst bleibe bei den Modell-C-Schulen durch den Schulleiter für die Durchführung des Einführungsdienstes verantwortlich. Die Gestaltung habe man wählen müssen, weil die Personal- und Sachmittel für eine vollständige Durchführung des Einführungsdienstes durch das Bundesamt für den Zivildienst nicht zur Verfügung gestanden hätten.

36.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß ein Prüfungsrecht bei den Auftragnehmern, nicht zuletzt angesichts der Größenordnung der Beträge, um die es hier geht, dringend erforderlich ist. Der Bundesminister sollte, soweit der Bund diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt, für die Übertragung an private Schulträger eine Form wählen, mit der seine eigenen Kontrollen, die Haushaltskontrolle durch den Gesetzgeber und die uneingeschränkte Prüfungsmöglichkeit des Bundesrechnungshofes sichergestellt werden.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

37 Beeinflussung der Wettbewerbsergebnisse für Bauleistungen

37.0

Im Verfahren für die Vergabe von Bauleistungen haben Bieter ihre Angebote nach dem Bekanntwerden der Wettbewerbsergebnisse zu ändern versucht, um ihre Erfolgsaussichten zu verbessern, und dadurch einen ordnungsgemäßen Wettbewerb vereitelt. Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen zur Abhilfe für dringend geboten.

37.1

Bauleistungen für Baumaßnahmen des Bundes sind in der Regel in förmlichen Verfahren aufgrund von Wettbewerben zu vergeben. Nach Öffnung der Angebote und Bekanntgabe des Wettbewerbsergebnisses dürfen die Angebotspreise nicht mehr geändert werden. Mit den hierzu in der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) getroffenen Regelungen soll ein ordnungsgemäßer Wettbewerb gewährleistet werden.

Bieter haben wiederholt ihre Angebote so gestaltet, daß ihnen Möglichkeiten zur nachträglichen Beeinflussung des Wettbewerbsergebnisses offenblieben. Sie versuchten auf diese Weise, nach Bekanntwerden des Wettbewerbsergebnisses entweder die Reihenfolge so zu ändern, daß sie als preisgünstigster Bieter erschienen, oder — wenn sie das günstigste Angebot abgegeben hatten — ihre Preise so weit zu erhöhen, wie dies der Abstand zum nächstfolgenden Bieter zuließ.

Zu diesem Zweck wurden

— dem Angebot einzelne Blätter doppelt, jeweils mit unterschiedlichen Preisangaben, beigefügt in der Absicht, nach Bekanntwerden des Wettbewerbsergebnisses das für den Bieter ungünstigere Blatt zu beseitigen,

— einzelne Preisangaben zunächst unterlassen oder so geschrieben, daß nachträgliche Änderungen oder Ergänzungen möglich blieben,

— für einzelne Teilleistungen voneinander abweichende Einheits- und Gesamtpreise in der Erwartung angegeben, nach Angebotseröffnung den jeweils günstigeren Preis geltend machen zu können.

Auch wurden durch das nachträgliche Setzen von Kommas Preise entweder verzehnfacht oder auf ein Zehntel verringert.

37.2

Zahlreiche Versuche dieser Art hätten rechtzeitig erkannt und unterbunden werden können, wenn die Baudienststellen die Angebote nach Eröffnung regelgerecht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft und gegen fremden Zugriff gesichert hätten.

Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen zur Abwehr solcher wettbewerbsverfälschender Einflüsse für dringend geboten, um Nachteile für den Bund zu vermeiden und zugleich diejenigen Bieter zu schützen, die — in weitaus überwiegender Zahl — ihre Angebote sachgerecht und ordnungsgemäß erarbeiten. Er hat deshalb dem Bundesminister Anregungen zur Verbesserung des Schutzes gegen unzulässige Eingriffe — insbesondere zur Sicherung von Angeboten und zur gründlicheren Prüfung und Wertung — übermittelt. Außerdem hat er einheitliche und eindeutige Weisungen zur Behandlung derjenigen Bieter — beispielsweise hinsichtlich des Ausschlusses von künftigen Wettbewerben — gefordert, denen Täuschungsversuche der geschilderten Art nachgewiesen worden sind.

37.3

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat inzwischen die übrigen mit der Vergabe von Bauleistungen befaßten Bundesressorts sowie die für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder unterrichtet, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in den Bund-Länder-Arbeitskreisen der Bauverwaltung erörtert und sie zum Gegenstand einer Fortbildungsveranstaltung für Vergabesachbearbeiter gemacht. Außerdem bereitet er in Abstimmung mit den betroffenen Bundesressorts ergänzende Regelungen zur Sicherung sowie zur Prüfung und Wertung von Angeboten entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes vor.

37.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Bekämpfung unzulässiger Einwirkungen auf Vergabeentscheidungen eine Daueraufgabe, die — über die bereits getroffenen Maßnahmen hinaus — die ständige Wachsamkeit und die intensive Fortbildung der mit der Vergabe befaßten Mitarbeiter sowie den Austausch von Erfahrungen über neue Versuche der Einflußnahme erfordert. Er wird bei seinen Prüfungen untersuchen, welchen Erfolg die Maßnahmen des Bundesministers haben.

Bundesminister für Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

38 Beschaffung von Geräten in Großforschungseinrichtungen

38.0

Entgegen den Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens haben Großforschungseinrichtungen bei der Vergabe von Aufträgen nicht öffentlich und auch nur in sehr geringem Umfang beschränkt ausgeschrieben.

38.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Hilfe der Vorprüfung untersucht, ob und inwieweit die nach dem Finanzstatut für Großforschungseinrichtungen anzuwendenden Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens tatsächlich angewendet werden. Bei acht von dreizehn Großforschungseinrichtungen sind mit einer Stichprobe von rd. 1 000 Beschaffungen Erhebungen durchgeführt worden. In die Stichprobe sind sowohl spezielle als auch marktgängige Geräte und Leistungen einbezogen worden. Im letzteren Fall hat es sich um Werkzeugmaschinen, Büromöbel, Lagerregale, Reparatur- und Wartungsverträge gehandelt. Die acht Einrichtungen haben in dem jeweils zugrunde gelegten Zeitraum von einem Jahr zusammen mehr als 80 000 Beschaffungen mit einem Auftragsvolumen von rd. 400 Mio. DM vorgenommen.

Die Prüfung hat ergeben, daß die acht Großforschungseinrichtungen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen überwiegend nicht beachtet haben; insbesondere

— hat keine Einrichtung Leistungen öffentlich ausgeschrieben;

— haben vier Einrichtungen nicht und die übrigen selten beschränkt ausgeschrieben, zudem meist in unzulässig vereinfachter Form;

— haben fünf Einrichtungen die Gründe für den Verzicht auf Ausschreibung nicht, zwei weitere nur unzureichend aktenkundig gemacht; nur eine Einrichtung hat die entsprechende Vorschrift weitgehend beachtet;

— haben eine Einrichtung die Erteilung des Zuschlags in keinem Fall und vier andere nur bei einem Teil der Fälle nachprüfbar in den Akten begründet.

Außerdem ist festgestellt worden:

— Beschaffungsvorgänge sind häufig unvollständig und nicht sorgfältig dokumentiert, so daß sie nicht nachvollzogen werden können.

— Entgegen den Regelungen in den jeweiligen Beschaffungsordnungen haben in zahlreichen Fällen Bedarfsträger das Angebot selbst eingeholt und ihre Beschaffungsstelle auf einen bestimmten Lieferer festgelegt. Bei einer der Einrichtungen holten in über 90 v. H. aller Beschaffungsfälle die einzelnen Organisationseinheiten Angebote unmittelbar ein, obwohl dies nach der Beschaffungsordnung dieser Einrichtung nur für besondere Beschaffungen und dann auch nur nach Abstimmung mit der Beschaffungsstelle zugelassen ist. So sind die Erkundung des möglichen Bewerberkreises, die Einholung wettbewerblicher Angebote sowie Preisvergleiche unterblieben.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Beschaffungspraxis beanstandet. Obwohl nach der Neufassung der Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) vom 16. April 1984 — in Kraft seit dem 1. Januar 1985 — die „Öffentliche Ausschreibung" zur Stärkung des Wettbewerbs in erhöhtem Maße vorrangig angewendet werden soll und „Beschränkte Ausschreibung" sowie „Freihändige Vergabe" nur unter weiter eingeschränkten Bedingungen zulässig sind, haben die Einrichtungen ihre Vergabepraxis entweder nicht oder nur unzureichend geändert.

38.3

Die Einrichtungen haben sich in ihren Äußerungen überwiegend zwar nicht gegen die Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergabewesens ausgesprochen, jedoch im wesentlichen entgegnet:

— Die Verdingungsordnung sei nach dem Finanzstatut nur „sinngemäß" anzuwenden. Von einer der Einrichtungen wird die Notwendigkeit der generellen Anwendung der Bestimmungen der Verdingungsordnung für ihre Beschaffungen bezweifelt.

— Bei öffentlichen Ausschreibungen entstünden hohe Kosten, die sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung auswirkten, deshalb sei auf Ausschreibungen verzichtet worden.

— Einige der Beschaffungsstellen seien nur unzulänglich mit geeignetem Personal ausgestattet. Die Personallage sei zunehmend angespannt, dies habe der aufwendigen Ausschreibung entgegengestanden.

— An Forschungsgeräte seien spezielle Anforderungen zu stellen. Für diese Geräte gebe es oft nur wenige oder sogar nur einen Anbieter, so daß Ausschreibungen ohnehin entfallen würden.

— Die Zusammenarbeit der Wissenschaftler mit Herstellern von Forschungsgeräten sei häufig sachlich notwendig und oft sogar unverzichtbar, damit nur solche Geräte beschafft würden, welche zur Erfüllung der Forschungsaufgaben geeignet seien. Dies habe zur Einholung von Angeboten und deren weiterer Bearbeitung durch Wissenschaftler geführt.

Der Bundesminister ist der Auffassung, daß eine enge Anbindung der Großforschungseinrichtungen an die Bestimmungen der Verdingungsordnung wegen der Art des Beschaffungsbedarfs weder praxisgerecht noch wirtschaftlich sei. Er beruft sich dabei auf die jeweiligen Abschlußprüfer, die u. a. auch mit der Kontrolle des Beschaffungswesens beauftragt seien. Diese hätten in ihren Prüfungsberichten den Großforschungseinrichtungen regelmäßig bescheinigt, daß das Beschaffungswesen — von Einzelfällen abgesehen — ordnungsgemäß sei und im Prinzip zweckmäßig und wirtschaftlich abgewickelt werde. Hinsichtlich der überwiegend vorgenommenen freihändigen Vergabe hat er ferner erklärt, daß diese sich weitgehend auf Beschaffungen bis zu einem Wert von 10 000 DM erstrecken würde. Nach § 3 Ziffer 4 p) VOL/A könne die freihändige Vergabe bis zu einem bestimmten Höchstwert generell zugelassen werden.

Auf die Beseitigung der von ihm anerkannten Mängel bei der

— öffentlichen bzw. beschränkten Ausschreibung, soweit diese Vergabeart im Einzelfall geboten erscheine,

— Dokumentation der Beschaffungsvorgänge sowie

— Funktionstrennung zwischen beschaffenden Stellen und Anforderern

will der Bundesminister hinwirken. Er beabsichtige, dies über die jährlich tagenden Abschlußkommissionen und die Aufsichtsorgane bei den Großforschungseinrichtungen zu erreichen. Auch werde er sich dafür einsetzen, daß die Abschlußprüfer und die Innenrevisionen in ihren Prüfungen den Schwachstellen im Beschaffungswesen künftig besondere Aufmerksamkeit widmen.

38.4

Die Einlassungen der Einrichtungen mögen für Einzelfälle berechtigt sein. Sie vermögen aber nicht zu rechtfertigen, daß die Regel-Vergabearten nicht oder nur in Ausnahmefällen angewendet wurden.

38.4.1

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für gerechtfertigt, daß die Großforschungseinrichtungen vom materiellen Inhalt der Verdingungsordnung abweichen. Wenn es im Finanzstatut der Großforschungseinrichtungen heißt: „Bei Vergabe von Aufträgen sind die Bestimmungen des öffentlichen Vergabewesens sinngemäß anzuwenden", so ist daraus nicht eine Befreiung von der Anwendung dieser Vorschriften herzuleiten.

38.4.2

Die Großforschungseinrichtungen haben nicht beachtet, daß öffentliche wie auch beschränkte Ausschrei-

bungen durch wirksameren Wettbewerb zu schärfer kalkulierten und damit zu preiswerteren Angeboten führen, so daß insgesamt die zusätzlichen Kosten bei der Ausschreibung von Beschaffungen mehr als aufgewogen werden. Der völlige Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen verstößt zudem gegen den Grundsatz des freien Zugangs zu Aufträgen für einen möglicherweise größeren Bewerberkreis.

38.4.3

Auch kann die Einlassung einiger Einrichtungen nicht hingenommen werden, daß die Vergabepraxis durch eine unzureichende Personalausstattung für Beschaffungsaufgaben bestimmt werde. Es ist auch Aufgabe der Einrichtungen, rechtzeitig den Personalbedarf für das Beschaffungswesen zu planen und für dessen Deckung zu sorgen.

38.4.4

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß bei Beschaffungen für den Forschungsbereich oft nur ein beschränkter Kreis von Bewerbern in Betracht kommt und in bestimmten Fällen nur ein einziger Anbieter für die Leistung bekannt ist. Aber gerade für diese Fälle fordert die Verdingungsordnung den Auftraggeber zur Erkundung des Bewerberkreises — z. B. im Wege einer öffentlichen Aufforderung (Teilnahmewettbewerb) — auf, um eine ausreichende Marktübersicht zu erhalten. Bei der Beschaffung vieler — selbst spezieller — Geräte und Ausstattungen für die Forschung ist es möglich, statt freihändiger Vergabe die beschränkte Ausschreibung zu wählen, da häufig ein Bewerberkreis bekannt ist. Im übrigen werden von den Einrichtungen in großer Zahl marktgängige Geräte und Leistungen sowie Werkstatt-, Büro-, Lager- und Laborausstattungen benötigt, für deren Beschaffung die öffentliche oder beschränkte Ausschreibung in Betracht kommt.

38.4.5

In bestimmten Fällen wird es notwendig sein, mit Anbietern, Herstellern und Lieferern ausgefallener und selten vorkommender Leistungen in unmittelbare Verbindung zu treten. Aber auch dann ist die jeweils zuständige Beschaffungsstelle wegen ihrer Fachkunde für die Markterkundung und Verhandlungserfahrung frühzeitig zu beteiligen. Das Einholen der Angebote sowie das weitere Vergabeverfahren müssen auch in diesen Fällen Aufgabe der Beschaffungsstelle bleiben. Die wissenschaftlichen Bedarfsträger sollen ihr gegenüber spezifizieren, was sie brauchen, und nicht selbst Angebote einholen.

Bei vielen in die Prüfung einbezogenen Aufträgen waren besondere fachliche oder sonst erschwerende Bedingungen nicht einmal erkennbar. Oft sollten handelsübliche Geräte und Gegenstände gekauft werden, bei denen die Beschaffungsstelle ohnehin über die bessere Marktübersicht verfügt. In anderen Fällen hätte der Markt wesentlich besser erkundet werden müssen.

38.5

Die Ausführungen des Bundesministers zur Einhaltung der Verdingungsordnung durch die Großforschungseinrichtungen sind insoweit unverständlich, als die Einrichtungen diese Argumente überwiegend nicht vorgetragen und selbst in einigen ihrer Beschaffungsordnungen die Anwendung der Verdingungsordnung sogar verbindlich vorgeschrieben haben. Außerdem hat der Bundesminister selbst Einrichtungen aufgefordert, die Vergabebestimmungen der Verdingungsordnung einzuhalten. Der Bundesrechnungshof vermag die Besonderheit des Beschaffungsbedarfs nicht zu erkennen, die zur Vermeidung von Unwirtschaftlichkeiten ein Abweichen von der Verdingungsordnung gebieten würde. Gerade bei deren Anwendung werden sowohl ordnungsgemäße wie auch wirtschaftliche Beschaffungen am ehesten gewährleistet.

Im übrigen lassen die Vorschriften der Verdingungsordnung genügend Raum, z. B. durch Wertgrenzen oder Wahlmöglichkeit der Vergabeart, die jeweiligen Besonderheiten einer Beschaffung zu berücksichtigen. Der Bundesminister hat es bisher versäumt, auf einheitliche Wertgrenzen bei freihändiger Vergabe in den Beschaffungsordnungen hinzuwirken.

Er muß sich vorhalten lassen, daß er sich bisher zu wenig um die Einhaltung der Bestimmungen des für die Großforschungseinrichtungen maßgeblichen Finanzstatuts gekümmert hat. Seine Einschätzung der Beschaffungspraxis der Einrichtungen stützt sich insoweit zu sehr auf die Berichte der Abschlußprüfer und läßt außer acht, daß diese die Einhaltung der Verdingungsordnung nicht vorrangig prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält die Bestrebungen der Großforschungseinrichtungen, einen Teil der Mängel im Beschaffungswesen abzustellen, noch nicht für ausreichend, um künftig ein ordnungsgemäßes und zugleich wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten.

38.6

Der Bundesminister wird bei den Einrichtungen darauf hinzuwirken haben, daß die mit den Zuwendungen verbundenen Auflagen hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen künftig eingehalten werden.

Zivile Verteidigung
(Einzelplan 36)

39 Beschaffung von C-Warngeräten
(Kapitel 36 04)

39.0

Das Bundesamt für Zivilschutz beschaffte im Dezember 1983 zehn Alarmgeräte zur Feststellung von Nervenkampfstoffen (sogenannte C-Warngeräte); die Beschaffung wurde als besonders dringlich dargestellt. Infolge unzulänglicher Vorbereitung der Beschaffung

und Verteilung der Geräte sowie verzögerter Planung eines Feldversuches standen die Geräte den Warnämtern erst im Jahre 1987 in funktionsfähigem Zustand zur Verfügung. Dadurch ist der Schutz der Warnämter verzögert worden und der mit den aufgewandten Bundesmitteln bezweckte Erfolg um mindestens zwei Jahre zu spät eingetreten. Der Bund hat auch einen unnötigen Zinsaufwand tragen müssen.

39.1

Das Bundesamt für Zivilschutz (Bundesamt) beschaffte im Dezember 1983 zum Preis von rd. 234 000 DM zehn Alarmgeräte für Nervenkampfstoffe (sogenannte C-Warngeräte).

Obwohl das Bundesamt die Beschaffung als besonders dringlich dargestellt hatte, lagerte es die angelieferten Geräte zunächst bei sich ein. Erst drei Monate später übergab es sie dem Warnamt V zur Durchführung eines Feldversuches und stellte für dessen Ablauf einen Programmrahmen ohne Zeitangabe auf. In dem Feldversuch sollten die Geräte auf ihre Eignung und Einsatzmöglichkeit hin geprüft und danach auch an die übrigen neun Warnämter zum Schutze der Besatzungen vor chemischen Kampfstoffen verteilt werden.

Die von dem Warnamt eingeleiteten Vorarbeiten für den Beginn des Feldversuches nahmen zwei Jahre in Anspruch. Zunächst mußte nach der Strahlenschutzverordnung eine Umgangsgenehmigung für die Geräte eingeholt und ein Strahlenschutzbeauftragter bestellt werden. Ferner konnte das Warnamt die Batterien mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln erst im November 1985 vierteljährlich nach Vorschrift warten; deshalb waren zumindest seit November 1984 die Batterien der Geräte ein Jahr lang nicht einsatzbereit. Im August 1985 und während des Feldversuches mußte überdies der Hersteller Schaltungsfehler an den Geräten beseitigen.

39.2

Durch die für die Herstellung der Funktions- und Einsatzfähigkeit der Geräte unumgänglich erforderlichen Maßnahmen konnte erst im Frühjahr 1986 mit dem Feldversuch begonnen werden. Das Ziel der Beschaffung, der Schutz sämtlicher Warnämter, kann daher erst im Laufe des Jahres 1987 erreicht werden.

Weisungen für den Umgang mit den Geräten und für ihre Verteilung in einem sich abzeichnenden Krisenfall auf die anderen neun Warnämter erließ das Bundesamt im Frühjahr 1987. Bis zu diesem Zeitpunkt war nicht geregelt, wie, vor allem wie schnell, die Geräte den über die Bundesrepublik Deutschland verteilten Warnämtern zugeführt werden sollten. Mitte Mai 1987 wurde mit der Verteilung der Geräte begonnen. Zu diesem Zeitpunkt stellte sich heraus, daß die im Jahre 1985 vermittelten Ausbildungen zum Strahlenschutzbeauftragten von einem Bundesland nicht anerkannt werden, so daß der Einsatz der Geräte bei zwei Warnämtern zunächst überhaupt in Frage gestellt ist.

39.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß mit dem Feldversuch infolge einer unzureichenden und verzögerten Planung und Umsetzung erst zwei Jahre nach der Beschaffung begonnen werden konnte. Insgesamt ist der Schutz der Warnämter unnötig um mindestens zwei Jahre hinausgezögert worden. Der Bund hat durch das Vorhalten der Geräte ohne Nutzungsmöglichkeit auch einen unnötigen Zinsaufwand tragen müssen.

39.4

Der Bundesminister des Innern und das Bundesamt haben erwidert, die Eignung und Funktionsfähigkeit der C-Warngeräte habe bereits bei der Beschaffung festgestanden. Die während des Feldversuches festgestellten Schaltungsfehler an den Geräten könnten dem Bundesamt nicht angelastet werden, da die Bundeswehr Eignung und Funktionstauglichkeit von Geräten dieses Herstellers bereits festgestellt habe. Der Feldversuch habe nur dem optimalen Einsatz gedient. Es sei für sachdienlich gehalten worden, alle zehn Geräte im Warnamt V für die Erprobung aufzubewahren. Bei einer sich abzeichnenden Krisenlage hätten die Geräte aufgrund ihrer kompakten Form mit einem Kraftfahrzeug den Warnämtern innerhalb eines Tages zugeführt werden können. Die Erfassung örtlich auftretender Nervenkampfstoff-Gefahren hätte damit sichergestellt werden können. In Kenntnis der Bedienungsanweisung könne jedermann das C-Warngerät ohne besondere technische Ausbildung und Vorkenntnisse bedienen und das Prüfergebnis auf dem Detektor durch eine „ja — nein"-Anzeige ablesen. Die jederzeitige Einsatzbereitschaft der Geräte werde durch das Vorhalten der notwendigsten Ersatzteil-Baugruppen sichergestellt.

39.5

Das Vorbringen kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Schon der verzögerte Beginn des Feldversuches belegt, daß die Maßnahme insgesamt nicht sorgfältig genug geplant wurde. Darüber hinaus war die Instandhaltung der ungenutzten Geräte mangelhaft. Schließlich stellten sich im August 1985 und während des Feldversuches im Jahre 1986 an den Geräten Schaltungsfehler heraus, die vom Hersteller beseitigt werden mußten.

Diese Mängel stehen im Widerspruch zu dem Einwand des Bundesamtes, auch ohne Feldversuch wäre die Erfassung örtlich auftretender Nervenkampfstoff-Gefahren durch die Warngeräte sichergestellt gewesen. Sie zeigen vielmehr, daß die Versuche zur Eignung und Einsatzbereitschaft der Geräte vordringlich hätten eingeleitet werden müssen. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, daß Eignung und Funktionstauglichkeit der Geräte bereits von der Bundeswehr festgestellt worden seien. Wären die Geräte ohne den Feldversuch den Warnämtern zugeführt worden, hätten sie im Einsatzfall nicht funktioniert. Zudem wären die Geräte verteilt worden, ohne daß

bei den Warnämtern die zum Schutz der Umwelt und der Bedienungskräfte gesetzlich vorgeschriebenen — erst ab Herbst 1986 erteilten — Genehmigungen vorlagen.

Um die Geräte bei einer sich abzeichnenden Krisensituation vom Warnamt V mit Fahrzeugen innerhalb eines Tages auf die übrigen Warnämter verteilen zu können, hätten seinerzeit ständig neun Pkw mit Fahrer zur Verfügung stehen müssen. Das Warnamt V war jedoch weder dafür ausgerüstet, noch waren Vorkehrungen für die Bereitstellung der erforderlichen Fahrzeuge nebst Fahrern getroffen worden. Im übrigen hätten Verkehrsbehinderungen jeder Art (Unfall, Fremdeinwirkungen, Stauungen, Fahrzeugdefekte usw.) die Verteilung möglicherweise überhaupt verhindert.

Diese Unzulänglichkeiten wären vermeidbar gewesen, wenn die für den Schutz der Warnämter überaus wichtigen Geräte nach sorgfältiger Vorplanung und einem zügig durchgeführten Feldversuch zum frühestmöglichen Zeitpunkt auf die Warnämter verteilt worden wären. Statt dessen lagerten sie zunächst ohne ordnungsgemäße Instandhaltung funktionsuntüchtig bis November 1985 beim Warnamt V. Das Vorhalten der notwendigen Ersatzteil-Baugruppen stellt für sich allein die jederzeitige Einsatzbereitschaft der Geräte noch nicht sicher, denn es muß zuvor die Funktionsuntüchtigkeit und deren Grund erkannt werden.

Im Ergebnis wird erst im Laufe des Jahres 1987 die volle Einsatzfähigkeit der Geräte erreicht werden.

39.6

Der Bundesminister des Innern wird darauf hinwirken müssen, daß das Bundesamt künftig der Planung und Umsetzung vergleichbarer Beschaffungsmaßnahmen mehr Aufmerksamkeit schenkt.

40 Schaffung und Unterhaltung von öffentlichen Schutzräumen in Mehrzweckbauten
(Kapitel 36 04 Titel 883 61 und 532 63)

40.0

Ein Teil der Großschutzräume, die in Verbindung mit unterirdischen baulichen Anlagen errichtet wurden, ist wegen Mängeln der Planung und der Bauausführung sowie wegen unzureichender Wartung und nicht durchgeführter Instandhaltungsmaßnahmen für den vorgesehenen Zweck nur bedingt nutzbar. Außerdem fehlen eingewiesenes Personal und verbindliche Weisungen für die Erledigung der Aufgaben bei der Inbetriebnahme und bei der Nutzung für Zwecke des Zivilschutzes.

40.1

Der Bund fördert u. a. die Errichtung öffentlicher Großschutzräume in unterirdischen baulichen Anlagen mit einer Pauschale je Schutzplatz. Diese Anlagen sollen Zwecken des Zivilschutzes sowie des ruhenden und fließenden Verkehrs dienen (Mehrzweckbauten). Die Gemeinden verwalten und unterhalten auf ihre Kosten die Großschutzräume im Auftrag des Bundes; die Zweckausgaben für die Bewirtschaftung und Unterhaltung erstattet ihnen der Bund im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Die rechtlichen Grundlagen sind in dem Gesetz über den Zivilschutz und in dem Schutzbaugesetz geregelt.

Die Schutzräume müssen einen Grundschutz gegen Trümmer, radioaktive Strahlung, Brandeinwirkungen sowie biologische und chemische Kampfmittel bieten und sollen für einen Aufenthalt von mindestens 14 Tagen geeignet sein.

Der Bund hat bisher rd. 200 Mehrzweckbauten mit rd. 320 000 Schutzplätzen gefördert. In den nächsten Jahren soll die Zahl der Schutzplätze weiter erhöht werden. Für die Jahre 1987 bis 1990 sind hierfür Investitionen in Höhe von rd. 230 Mio. DM vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der Bundesmittel sowie den baulichen Zustand und die Nutzungsmöglichkeiten von 133 Mehrzweckbauten mit rd. 244 000 Schutzplätzen untersucht; er hat bei insgesamt 30 Schutzbauwerken örtliche Erhebungen durchgeführt.

40.2 Technische Vorgaben

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die von ihm erlassenen Bautechnischen Grundsätze für die Errichtung von Mehrzweckbauten im Jahre 1979 mit dem Ziel überarbeitet, die Herstellungs-, Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten zu verringern. In diesem Zusammenhang hat er die Verringerung des Wasservorrats von 2,5 auf 1 l je Person und Tag angeordnet.

Der Bundesrechnungshof hat die Zielsetzung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau insgesamt begrüßt; er hält aber die vorgesehene Wassermenge — auch bei ausschließlicher Verwendung als Trinkwasser — bei einem mehrwöchigen Aufenthalt zur Deckung des Mindestbedarfs für nicht ausreichend, zumal für Schutzräume geringerer Größe weiterhin 2,5 l Vorrat vorgesehen sind.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat hierzu erklärt, er werde die Vorgaben für die Wasserbevorratung überprüfen. Der Bundesrechnungshof hält dies für dringlich.

40.3 Benutzbarkeit der Schutzräume

40.3.1

Zahlreiche Schutzräume sind wegen baulicher Mängel nur eingeschränkt nutzbar. Der Bundesrechnungshof hat bei mehr als der Hälfte der vor dem Jahre 1979 und bei rund einem Viertel der danach errichteten Schutzräume, zu denen er örtliche Erhebungen angestellt hat, Mängel der Planung, Bauausführung, Bauunterhaltung oder Wartung festgestellt.

40.3.1.1

Mängel der Planung haben dazu geführt, daß die Nutzung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert oder Risiken begründet.

So wurde in einer elfgeschossigen Tiefgarage der Schutzraum in den beiden untersten Ebenen unterhalb des Grundwasserspiegels angeordnet. Deshalb tritt das Grundwasser ständig aus dem für den Schutzraum notwendigen Brunnen aus und muß mit hohem Kostenaufwand abgepumpt werden. Ferner kann Wasser in den Schutzraum eindringen, wenn sich durch Erschütterungen Risse in der Betonwand bilden. In mehreren Schutzbauwerken fehlen Entwässerungsmöglichkeiten an den Schiebetoren. Diese sind inzwischen korrodiert und dadurch schwer beweglich; es ist nicht sichergestellt, daß sie im Ernstfall einwandfrei schließen. In manchen Schutzbauwerken wurden die Filterräume zu klein bemessen, so daß die bei einer Belegung notwendigen Raumfilter nur schwer und mit erheblichem Zeitaufwand angeschlossen werden können.

Der Bundesrechnungshof führt diese Mängel auch darauf zurück, daß die Planung von den Behörden der Bauverwaltung unzulänglich überwacht worden ist.

40.3.1.2

Mängel der Bauausführung sind nicht rechtzeitig erkannt worden, weil die Leistungen — insbesondere die betriebstechnischen Einrichtungen — nicht mit der gebotenen Sorgfalt abgenommen wurden.

Bei mehreren Schutzräumen sind die vorgeschriebenen Funktionsprüfungen unterlassen worden. Dadurch blieb unbemerkt, daß Geräte und Lüftungskanäle nicht schockgesichert befestigt, Rohr- und Kabeldurchführungen nach außen nicht gasdicht verschlossen waren und die für den strahlengeschützten Abschluß erforderlichen Schwerbetonsteine fehlten. Für ältere Anlagen fehlten Bedienungsanweisungen, Schalt- und Stromlaufpläne sowie Geräteverzeichnisse, obwohl sie bei der Abnahme hätten vorgelegt werden müssen. Dadurch wurden Wartung, Ersatzteilbeschaffung und Betrieb erheblich beeinträchtigt.

Mängel der Bauausführung verzögerten zudem die Übergabe der Schutzräume an die Gemeinden. In einem Falle hat sich eine Gemeinde wegen mehrerer Baumängel und fehlender Funktionsnachweise seit dem Jahre 1969 geweigert, einen Schutzraum zu übernehmen, obwohl der Bund für diesen bis Ende 1985 mehr als 730 000 DM für Mängelbeseitigung, Wartung und Bewirtschaftung aufgewendet hat.

Die Mängel der Abnahme bestehen fort, obwohl der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Jahre 1982 neue Richtlinien für die Abnahme erlassen hat und seit einiger Zeit die technischen Anlagen von Sachverständigen prüfen und abnehmen läßt.

40.3.2

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat inzwischen mit dem Ziel, die Planung, Ausführung und Abnahme der Schutzbauwerke zu verbessern, Fortbildungsveranstaltungen mit den Finanzbauverwaltungen und den Technischen Überwachungsvereinen durchgeführt. Er hat zudem auf die unter seiner fachlichen Leitung stattfindenden Seminare der Katastrophenschutzschule des Bundes hingewiesen, in denen Kenntnisse des baulichen Zivilschutzes vermittelt werden.

40.3.3

Der Bundesrechnungshof wird untersuchen, ob bauliche, die Nutzung beeinträchtigende Mängel durch diese Maßnahmen künftig vermieden werden.

40.4 Instandsetzung

Ein Teil der Schutzräume — vorwiegend solche, die nach den früher geltenden Bautechnischen Grundsätzen errichtet wurden — ist nicht oder nur bedingt einsatzfähig, weil notwendige Instandsetzungsmaßnahmen nicht zeitgerecht durchgeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß

- PVC-Abwasserrohre sowie Stromleitungen durch Brand zerstört und nicht wieder instandgesetzt worden waren,
- Versorgungsleitungen durch aggressives Brunnenwasser zerstört worden waren,
- ein undicht gewordener Öltankbehälter den Betrieb der Netzersatzanlage und damit die Belegung der Schutzräume verhinderte,
- durch Risse in den Schutzraumdecken Wasser in die Räume und die betriebstechnischen Anlagen eindrang,
- ein Schutzraum wegen einer defekten Abwasserhebeanlage nicht benutzt werden konnte,
- wegen einer defekten Brunnenpumpe die Wasserversorgung nicht gewährleistet war.

Der Bundesrechnungshof hat die unzulängliche Instandsetzung und die dadurch bedingte Einschränkung der Nutzbarkeit zu einem erheblichen Teil darauf zurückgeführt, daß die Mittel bisher nicht ausreichten.

Zu der Mittelknappheit hat das Bundesamt für Zivilschutz (Bundesamt) im Jahre 1986 in seiner Begründung für den Haushaltsvoranschlag 1987 unter Einbeziehung auch anderer als Großschutzräume erklärt, daß insgesamt 20 v. H. aller öffentlichen Schutzplätze wegen baulicher Mängel nicht mehr belegt werden könnten. Obwohl es daher insgesamt 5,88 Mio. DM als erforderlich bezeichnet hatte, hat der Bundesminister des Innern für das Haushaltsjahr 1987 nur 1,75 Mio. DM für Instandsetzungsmaßnahmen beantragt.

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau haben erklärt, die Aussagen des Bundesamtes über die Zahl der wegen baulicher Mängel nicht belegbaren

Schutzplätze beruhten auf einer untauglichen Hochrechnung von Einzelergebnissen und seien in dieser pauschalen Form nicht richtig. Der Bundesminister des Innern hat die Notwendigkeit von Instandsetzungsarbeiten — erforderlichenfalls auch unter Inanspruchnahme von für den Schutzraumneubau vorgesehenen Mitteln — anerkannt.

Die Ausführungen der beiden Bundesminister zur Berechnung des Instandsetzungsbedarfs haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die Angaben des Bundesamtes beruhen nicht auf einer Hochrechnung, sondern auf den Mitteilungen der Länder. Sie werden zudem durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in den 30 von ihm besichtigten Schutzbauwerken bestätigt.

Der Bundesrechnungshof hält es für unerläßlich, daß die mit Mängeln behafteten Schutzräume vorrangig — nötigenfalls zu Lasten der für Schutzraumneubauten vorgesehenen Mittel — instandgesetzt werden, um ihre uneingeschränkte Benutzbarkeit zu gewährleisten. Eine weitere Verzögerung der Instandsetzung würde den erforderlichen Aufwand wegen der inzwischen weiterwirkenden Schadensursachen noch erhöhen. Zudem wäre es nicht sachgerecht, Mittel für den Neubau auszugeben, wenn die damit beabsichtigte Erhöhung der Zahl nutzbarer Schutzplätze mit erheblich geringerem Aufwand durch die Wiederherstellung bereits vorhandener Plätze erreicht werden kann.

40.5 Inspektion und Wartung

Schutzräume sind nach den vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erlassenen Richtlinien jährlich einer Funktionsprüfung zu unterziehen und in vorgeschriebenen Zeitabständen zu warten. Von einer sorgfältigen Wartung insbesondere der Teilbereiche Raumlufttechnik, Wasserversorgung, Stromversorgung und Gasdichtigkeit hängt die einwandfreie Funktion und dementsprechend die Einsatzfähigkeit des Schutzraumes ab.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führen die Gemeinden Funktionsprüfungen im vorgeschriebenen Umfang selten oder überhaupt nicht durch und warten eine große Zahl von Schutzräumen nicht in den vorgegebenen Zeitabständen. Bei einem Schutzraum hatte seit der Übergabe im Jahre 1976 noch keine Funktionsprüfung stattgefunden. Bei mehr als 20 v. H. der in den Jahren 1979 bis 1984 fertiggestellten Schutzräumen lagen die Wartungsarbeiten für die raumlufttechnischen Anlagen um mehr als ein Jahr zurück, obwohl ein Teil dieser Arbeiten monatlich durchzuführen gewesen wäre.

Der Bundesminister des Innern hat eingeräumt, daß etwa die Hälfte der Gemeinden die vorgesehenen Funktionsprüfungen nicht ordnungsgemäß vorgenommen hat. Er hat hierzu erklärt, er habe über das Bundesamt die Innenminister der Länder aufgefordert, die Gemeinden nochmals ausdrücklich darauf hinzuweisen, die Wartung der Schutzräume entsprechend den vorgeschriebenen Zeitintervallen durchzuführen und einmal jährlich Funktionsprüfungen vorzunehmen. Außerdem habe das Bundesamt die Gemeinden, in denen Mängel festgestellt worden seien, gezielt zu deren Behebung aufgefordert.

Der Bundesminister des Innern wird überwachen müssen, ob diese Forderungen erfüllt werden.

40.6 Reduzierung vorhandener Technik

In den vor dem Jahre 1979 gebauten Schutzräumen befinden sich technische Einrichtungen, die nach heutigen Erkenntnissen nicht mehr notwendig sind, die aber weiterhin gewartet, instandgehalten und instandgesetzt werden. Hierzu zählen beispielsweise elektrische und mit Druckluft betriebene Steuerungen für die Schnellschlußklappen, elektrische Keilriemenüberwachungen für die Lüftungsgeräte, Warmwasseranschlüsse für Waschbecken und Fernsehkameras mit Monitoren für die Schleusenüberwachung.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, diese Anlagen zur Verringerung des Unterhaltungsaufwandes stillzulegen oder abzubauen.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat inzwischen das Bundesamt aufgefordert, „Vorschläge für eine allgemeine Regelung zu erarbeiten, in der grundsätzlich festgelegt wird, auf welche Einrichtungen in alten Mehrzweckbauten gegebenenfalls verzichtet werden kann und nach welchen Kriterien im Zweifelsfall hierüber zu entscheiden ist". Er wird alsbald über die möglichen Maßnahmen der Kostensenkung zu entscheiden haben.

40.7 Zweckfremde Verwendung der Mittel

Mehrere Gemeinden haben Haushaltsmittel des Bundes nicht bestimmungsgemäß verausgabt. Die zweckfremd verwendeten Mittel fehlen für die Durchführung wichtiger Maßnahmen.

Beispielsweise wurden bei mindestens zwei Mehrzweckbauten die Betriebskosten für die Netzersatzanlage vollständig dem Bund angelastet, obwohl die Anlage auch zur Ersatzstromversorgung für den U-Bahnhof dient und für diesen Zweck höhere Anforderungen gestellt werden. Bei einem anderen Schutzraum wurden dem Bund die Strom- und Betriebskosten der Lüftungsanlage und der CO-Meßwarnanlage auch für den ausschließlich als Tiefgarage genutzten Bereich in Rechnung gestellt. Für einige Schutzräume wurden zudem Leistungen abgerechnet, die zwar Schutzraumzwecken dienten, aber nach den Bautechnischen Grundsätzen nicht erforderlich waren und deshalb nicht mit Bundesmitteln finanziert werden durften.

Der Bundesrechnungshof hat die bestimmungswidrige Verwendung der Mittel auch darauf zurückgeführt, daß bei den Gemeinden Unklarheiten über die Abgrenzung bestanden.

Der Bundesminister des Innern hat diese Feststellungen aufgegriffen und mitgeteilt, das Bundesamt habe

die Länder nochmals darauf hingewiesen, daß Bundesmittel nur für Zivilschutzzwecke verausgabt werden dürften. Die Gemeinden könnten sich nach dieser Klarstellung nicht mehr auf Unkenntnis der Kostenaufteilungsregelung berufen.

Der Bundesminister des Innern wird dafür zu sorgen haben, daß in Zukunft die für Schutzräume bereitgestellten Mittel zweckgerecht verwendet und bestimmungswidrig verwendete Mittel zurückgefordert werden.

40.8 Betrieb im Belegungsfall

Bei der Inbetriebnahme eines Schutzraumes im Belegungsfall müssen u. a.

— Kraftfahrzeuge aus dem Schutzraumbereich entfernt,

— die Tore, gasdichten Klappen und Drucktüren geschlossen,

— Betonsteine als Strahlenschutz in die Türen und Klappen eingesetzt,

— die sanitären Einrichtungen montiert,

— die Wasservorratsbehälter gefüllt,

— die Raumfilter angeschlossen,

— die raumlufttechnischen Einrichtungen in Betrieb genommen,

— die Schleusen besetzt und bedient werden.

Die Inbetriebnahme und der mindestens 14tägige Dauerbetrieb eines Schutzraumes im Belegungsfalle sind nur mit Personal möglich, das in die Funktionen eingewiesen und mit den Räumlichkeiten und der Technik vertraut ist.

Verbindliche Weisungen und eingewiesenes Personal für die Erledigung der Aufgaben bei der Inbetriebnahme und dem Betrieb der Schutzräume fehlen jedoch fast überall. Hierauf hatte der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1976 mehrmals hingewiesen.

Nunmehr soll vom Haushaltsjahr 1988 an probeweise für zunächst drei Schutzbauwerke je Land ein Schutzraumbetriebsdienst als Pilotprojekt eingeführt werden. Außerdem hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau den Auftrag zur Erarbeitung eines Schutzraumbetriebsbuches erteilt und das Bundesamt gebeten, Regeln für organisatorische Maßnahmen und Abläufe im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Großschutzräume zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die organisatorischen und personellen Probleme dadurch zumindest verringert werden. Er hält eine sorgfältige Betreuung des Pilotprojektes für unabdingbar, damit taugliche Entscheidungsgrundlagen über eine allgemeine Einführung des Schutzraumbetriebsdienstes geschaffen werden.

41 Bau des Prototyps einer Mehrzweckfähre durch die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes
(Kapitel 36 07 Titel 812 03)

41.0

Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung hat im Rahmen ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung den Prototyp einer Mehrzweckfähre auf der Weser entwickelt. Dieser ist nicht in vollem Umfang funktionsfähig. Die entstandenen Mängel hätten bei sachgerechter Planung vermieden werden können. Bei der Beschaffung einer Zusatzausrüstung hat die Verwaltung die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht hinreichend beachtet.

41.1

Der Bundesminister für Verkehr ist nach den Bestimmungen des Verkehrssicherstellungsgesetzes verpflichtet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung des lebenswichtigen Verkehrs im Verteidigungsfall getroffen werden können. Länderübergreifende Aufgaben, die sich in diesem Zusammenhang auf dem Gebiet des Güterkraftverkehrs ergeben, hat er der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Bundesanstalt) übertragen. Die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung ist dafür verantwortlich, den Querverkehr über die Bundeswasserstraßen zu ermöglichen. Die zu diesem Zweck eingesetzten Fähren müssen geeignet sein, sowohl die von den Ländern und Kommunen im Rahmen ihrer Verkehrssicherstellungsaufgaben eingesetzten Fahrzeuge als auch die von der Bundesanstalt eingesetzten Lastkraftwagen des Güterfernverkehrs überzusetzen. Außer für den Einsatz im Bereich der zivilen Verteidigung sollen sich diese Fähren nach der Zielvorgabe des Bundesministers für die Unterhaltungsaufgaben der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung eignen.

Zur Entwicklung des Grundkonzepts einer derartigen Mehrzweckfähre für die Weser wurde zunächst ein Prototyp gebaut, der im Jahre 1984 in Dienst gestellt wurde. Der Entwurf wurde von einem Wasserstraßen-Maschinenamt aufgestellt und von der zuständigen Wasser- und Schiffahrtsdirektion genehmigt. Die Bauleitung oblag der Zentralstelle für Schiffs- und Maschinentechnik.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Fähre Mängel aufweist, die insbesondere ihre unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten beeinträchtigen.

41.2.1

Infolge der niedrigen Bauweise, der weiten Achsabstände und der großen Überstände von Lastkraftwagen des Güterfernverkehrs treten beim Auffahren auf die Fähre und bei ihrem Verlassen Schwierigkeiten

auf. Die Mehrzweckfähre ist daher zum Übersetzen dieser Fahrzeuge allenfalls geeignet, wenn zuvor besondere Vorkehrungen getroffen werden. Im Einzelfall dauert das Verladen verhältnismäßig lang. Die Probleme sind dem Bundesminister für Verkehr seit dem Jahre 1980 bekannt, als bei Erprobungen mit Fähren am Rhein vergleichbare Schwierigkeiten auftraten.

Die Antriebsschraube der Fähre ist auf der Steuerbordseite angebracht. Um Grundberührungen zu vermeiden, wäre es unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse am Einsatzort aus technischen Gründen sinnvoll gewesen, sie an der Backbordseite anzubringen. Dies ergibt sich daraus, daß die Fähre

— bei Unterhaltungsarbeiten auf der Weser überwiegend so eingesetzt wird, daß die Steuerbordseite dem Flußufer zugekehrt ist, und

— zur Ausführung bestimmter Arbeiten häufig dicht an das Flußufer herangefahren werden muß; ihr Schwimmkörper ist deshalb auf der Steuerbordseite abgeschrägt.

Ferner wurden beim Bau der Fähre die vom Bundesminister für Verkehr vorgegebenen Mindestgrößen von Schlafräumen auf schwimmenden Fahrzeugen (Kojen-Erlaß) entgegen der Planung unterschritten. Infolgedessen zahlte die Verwaltung zunächst Auswärtszulagen an die Besatzung. Wegen dieser — inzwischen eingestellten — Zahlungen ist zur Zeit ein Rechtsstreit anhängig. Die Höhe der Auswärtszulagen beträgt bei einer einwöchigen Dienstreise für eine dreiköpfige Besatzung etwa 50 DM pro Tag.

Bei der Beschaffung eines Hydraulikbaggers für die Mehrzweckfähre hat die Verwaltung schließlich entgegen den Regelungen in der Verdingungsordnung für Leistungen auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet. Der Auftrag stützte sich lediglich auf zwei Firmenangebote. Der Anschaffungspreis betrug 437 000 DM.

41.2.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die festgestellten Mängel bei sachgerechter Planung und Ausführung vermeidbar gewesen wären. Der Bundesminister für Verkehr hat insbesondere beim Bau des Prototyps einer Weserfähre aus seinen Erfahrungen mit Fähren am Rhein nicht die erforderlichen Folgerungen gezogen. Schäden, die bereits im ersten Einsatzjahr an der Antriebsschraube wiederholt aufgetreten sind, sind auf die falsche Anbringung zurückzuführen.

41.3

Der Bundesminister für Verkehr ist der Ansicht, daß die Fähre keine grundsätzlichen Mängel aufweist.

Er hat zwar eingeräumt, daß beim Einsatz für zivile Verteidigungsaufgaben „generelle Probleme" mit Lastkraftwagen moderner Bauweise vorhanden seien. Aus der Doppelfunktion der Fähre ergäben sich jedoch Randbedingungen, die Kompromisse bei der Konstruktion notwendig machten. Grundsätzlich könne die Planung solcher Geräte für den Notstandsfall ohnehin nicht von der Forderung ausgehen, „alle Eventualitäten perfekt abzudecken".

Die Erprobung der Rheinfähren sei nicht unmittelbar vergleichbar, weil diese Fahrzeuge aus einem Fährprahm (Fahrzeug ohne Antrieb) und einem Schubboot bestünden, während für die Weser ein einzelnes selbstfahrendes Gerät konzipiert worden sei.

Die beanstandete Anordnung des Antriebs sei aus nautischen Gründen vertretbar. Die Schäden an der Schiffsschraube seien zwar aufgetreten, deren Ursache allerdings jetzt nicht mehr feststellbar. Sie könnten auch auf mangelnde Erfahrung des Geräteführers zurückzuführen sein. Bei der im März 1984 in Betrieb genommenen Fähre sei seit Anfang 1986 kein Schadensfall mehr gemeldet worden. Eine Umlegung des Antriebs sei nicht geplant.

Ein Verstoß gegen den „Kojen-Erlaß" liege nicht vor, da die nach der Abnahme festgestellten geringen Unterschreitungen bei den freien Bodenflächen auf Verbesserungen der Ausstattung gegenüber dem Entwurf zurückzuführen seien. Im übrigen sei bei den Nachfolgebauten eine erlaßgemäße Ausführung sichergestellt.

Der Bundesminister für Verkehr hat weiter ausgeführt, daß auf eine Ausschreibung verzichtet worden sei, um sicherzustellen, daß nur zum Fährgefäß passende und für den Unterhaltungsbetrieb annehmbare Geräte beschafft wurden.

Bereits im Entwurf zur Mehrzweckfähre sei eine freihändige Vergabe der Zusatzausrüstung vorgesehen gewesen. Nach entsprechenden Vorermittlungen habe das Wasserstraßen-Maschinenamt vier Hersteller zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert, aber nur zwei Angebote erhalten. Nachteile seien dem Bund dabei nicht entstanden.

41.4

Die Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr kann die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften.

Die Kompromisse, die beim Bau der Fähre wegen der unterschiedlichen Funktion notwendig waren, durften nicht dazu führen, daß eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der Verkehrssicherstellung nicht sachgerecht erfüllt werden kann. Der Bundesminister für Verkehr mußte daher rechtzeitig nach einer Lösung für die beim Übersetzen von Lastkraftwagen aufgetretenen Probleme suchen; dies um so mehr, weil die vorsorglichen Maßnahmen der zivilen Verteidigung sowohl im Bereich der Bundeswasserstraßen als auch im Bereich des Güterfernverkehrs in seinen Aufgabenbereich fallen. Seine Einlassung, die am Rhein und an der Weser eingesetzten Fähren seien nicht unmittelbar vergleichbar, kann schon deshalb nicht überzeugen, weil die Erfahrungen beim Auf- und Abfahren von Lastkraftwagen unabhängig davon gemacht wurden, ob es sich um eine selbstfahrende Fähre oder um einen Fährprahm mit Schubboot handelte.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Behauptung des Bundesministers für Verkehr zutrifft, die Anordnung

des Antriebs sei aus nautischen Gründen vertretbar gewesen. Maßgebend ist vielmehr, daß bei der Planung offenbar die Gegebenheiten der engen Wasserstraße Weser und die besonderen Aufgaben der Mehrzweckfähre als Unterhaltungsfahrzeug für diese Wasserstraße nicht berücksichtigt wurden.

Die Art der aufgetretenen Schäden spricht dafür, daß diese Schäden im wesentlichen auf eine falsche Anordnung des Antriebs zurückzuführen sind. Bei Unterhaltungsarbeiten bleibt die Gefahr von Grundberührungen bestehen, es sei denn, die Fähre hält einen verhältnismäßig großen Abstand zum Flußufer. Dadurch würde jedoch ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigt.

Bei der Ausstattung mit Schlafräumen hätten für den Bund finanzielle Nachteile und das mit dem anhängigen Rechtsstreit verbundene Risiko vermieden werden können, wenn der „Kojen-Erlaß" schon beim Bau des Prototyps und nicht erst bei den Nachfolgebauten berücksichtigt worden wäre.

Schließlich rechtfertigen auch die vom Bundesminister für Verkehr genannten Gründe nicht den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung der Zusatzausrüstung. Die in der Verdingungsordnung für Leistungen genannten engen Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe liegen nicht vor.

41.5

Der Bundesminister für Verkehr wird dafür Sorge zu tragen haben, daß künftig neue Entwicklungen sorgfältiger geplant und erprobt und die daraus gewonnenen Erkenntnisse so zügig umgesetzt werden, daß Schäden für den Bund vermieden werden. Im übrigen wird er erneut auf die Einhaltung der Vergabebestimmungen hinzuwirken haben.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

42 Steuern und steuerähnliche Abgaben
(Kapitel 60 01)

Der Bundesrechnungshof hat sich im Rahmen der Prüfung der Verwaltung der Einkommensteuer und Lohnsteuer mit folgenden Teilbereichen befaßt:

- Besteuerung geldwerter Vorteile aus Dienstverhältnissen;
- Pauschbeträge/-sätze bei Betriebsausgaben und Werbungskosten;
- Nichtbeanstandungsgrenzen bei Aufwendungen für Arbeitsmittel;
- Spendenanteile bei Schulgeldzahlungen an Privatschulen.

Hierüber wird in den folgenden Bemerkungen mit einer zusammenfassenden Würdigung berichtet.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß es seine gesetzliche Aufgabe ist, auch zu prüfen und darüber zu berichten, ob alle Einnahmen ordnungsgemäß und vollständig erhoben werden. Dem Bundesrechnungshof geht es hierbei darum, daß der Bundesminister auf eine rechtlich einwandfreie Anwendung der steuerrechtlichen Vorschriften hinzuwirken hat.

Der ordnungsgemäße Gesetzesvollzug kann im Einzelfall zu höherer Steuerbelastung der Betroffenen führen, soweit das geltende Steuerrecht diese höhere Belastung vorsieht. Da jeder Steuerausfall anderweitig ausgeglichen werden muß, ist letztlich die korrekte Anwendung des geltenden Steuerrechts auch ein Gebot der Gerechtigkeit.

Die Entscheidungen der Steuerverwaltung beruhen häufig lediglich auf Verwaltungsregelungen. Zwar ist oft der Bundesrat an der Schaffung dieser Regelungen beteiligt; zahlreiche andere werden jedoch von Landesfinanzministerien und Oberfinanzdirektionen durch interne Vorschriften geschaffen.

Es ist schließlich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein wenig befriedigender Zustand, daß für die Ausgabenseite der Haushalte wegen der Bewilligung von oft verhältnismäßig geringfügigen Beträgen erheblicher parlamentarischer Beratungsaufwand unvermeidbar ist, während auf der Einnahmeseite der Verzicht auf Beträge in erheblicher Größenordnung oft durch schlichte Verwaltungsregelungen bewirkt wird, ohne daß das Parlament mit der Angelegenheit befaßt würde oder eine andere Möglichkeit hätte, rechtzeitig Einfluß zu nehmen.

43 Besteuerung geldwerter Vorteile aus Dienstverhältnissen
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

43.0

In Teilbereichen werden durch ein Dienstverhältnis veranlaßte geldwerte Vorteile unvollständig und nicht immer zutreffend besteuert. Dadurch werden erhebliche Steuerausfälle verursacht.

43.1

Arbeitgeber gewähren ihren Arbeitnehmern vielfach neben den vereinbarten Lohn- oder Gehaltszahlungen Zuwendungen unterschiedlicher Art.

Nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) gehören zu den steuerpflichtigen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit neben direkten Geldzahlungen auch „andere Bezüge und Vorteile, die für eine Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Dienst gewährt werden". Arbeitslohn sind alle Einnahmen des Arbeitnehmers, die aus dem laufenden oder einem früheren Dienstverhältnis zufließen. Hierunter fallen alle Güter, die in Geld oder Geldeswert bestehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 Lohnsteuer-Durchführungsverordnung — LStDV —). Einnahmen, die

nicht in Geld bestehen, sind mit den üblichen Mittelpreisen des Verbrauchsortes anzusetzen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 EStG). Mittelpreis ist nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes der Betrag, den ein Fremder unter gewöhnlichen Verhältnissen für Güter gleicher Art im freien Verkehr hätte aufwenden müssen.

Nach § 3 Nr. 52 EStG können besondere Zuwendungen des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung ganz oder teilweise steuerfrei belassen werden, soweit dies aus sozialen Gründen oder zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens geboten erscheint. Ein Beispiel hierfür gibt § 4 Abs. 1 LStDV, wonach Geschenke des Arbeitgebers anläßlich eines Arbeitnehmerjubiläums steuerfrei sind, soweit sie — je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit — 600 DM bis 2 400 DM nicht übersteigen.

In anderen Fällen werden Zuwendungen durch Übernahme der höchstrichterlichen Rechtsprechung oder durch Auslegung des geltenden Rechts im Verwaltungswege — etwa in Richtlinien, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erläßt — steuerfrei belassen. Beispiele finden sich in den Abschnitten 19 und 20 Lohnsteuer-Richtlinien 1987 (LStR), in denen die Behandlung von unentgeltlichen oder verbilligten Mahlzeiten im Betrieb und die Ausgabe von Essenmarken sowie von Zuwendungen aus Anlaß von Betriebsveranstaltungen geregelt ist. Der Richtliniengeber rechnete weiter mit Abschnitt 53 LStR — der früheren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes folgend — sogenannte „Gelegenheitsgeschenke" (Zuwendungen aus besonderem Anlaß) bis zu einem Schreiben des Bundesministers vom 28. Oktober 1985 nicht zum steuerpflichtigen Arbeitslohn. Nunmehr sind solche Aufmerksamkeiten nur im Wert bis zu 30 DM nicht als Arbeitslohn anzusehen. Zuwendungen in Geld gehören stets zum steuerpflichtigen Arbeitslohn. Die seit dem Jahre 1975, entsprechend der bis dahin bekannten höchstrichterlichen Rechtsauslegung, in den Lohnsteuer-Richtlinien geregelte Steuerfreistellung sogenannter Annehmlichkeiten und Warenrabatte (Abschnitt 53 Abs. 1 und 3 LStR) ist bisher beibehalten worden. So soll bei verbilligten Warenlieferungen und Leistungen kein Arbeitslohn vorliegen, wenn

- die Waren im Betrieb nicht vorrangig zur Bedarfsdeckung der Arbeitnehmer hergestellt oder gehandelt werden;
- bei den Waren eine Weiterveräußerung durch den Arbeitnehmer nicht im Vordergrund steht;
- der Preisvorteil allen Arbeitnehmern des Betriebes gewährt wird;
- der Preisvorteil höchstens so hoch ist, wie der Arbeitgeber ihn auch außerhalb des Betriebes stehenden Dritten, insbesondere Groß- und Dauerkunden, einräumt und
- der im Preisvorteil liegende geldwerte Vorteil seiner Höhe nach weder ungewöhnlich noch übermäßig ist, d. h. unter Berücksichtigung aller Umstände des Dienstverhältnisses nicht ins Gewicht fällt.

Bei Gegenständen des täglichen Bedarfs wird nicht auf die Warenabgabe an außenstehende Dritte abgestellt. Hier reicht es aus, daß

- die abgegebene Menge nach den betrieblichen und örtlichen Verhältnissen üblich ist,
- die Verbilligung allen Arbeitnehmern gleichmäßig eingeräumt wird und
- das tatsächliche Entgelt die Selbstkosten des Arbeitgebers nicht unterschreitet.

Für die unentgeltliche Abgabe von Getränken oder Genußmitteln zum häuslichen Verzehr hat der Richtliniengeber in Abschnitt 21 LStR eine Sonderregelung getroffen, wonach bei Erfüllung der dort genannten Voraussetzungen ein steuerpflichtiger Arbeitslohn nicht anzunehmen ist.

In den letzten Jahren hat sich der Bundesfinanzhof in seiner Rechtsprechung von den Begriffen „Annehmlichkeit" und „Gelegenheitsgeschenk" gelöst.

Unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes von folgendem auszugehen:

Eine steuerfreie Zuwendung ist nur noch zu bejahen, wenn nicht alle Tatbestandsmerkmale des Arbeitslohnbegriffs erfüllt sind, sei es, daß

- keine Einnahmen vorliegen, weil der Arbeitnehmer durch die Zuwendung nicht objektiv bereichert ist;
- die Einnahmen nicht durch das individuelle Dienstverhältnis veranlaßt sind, sondern die Zuwendung aus ganz überwiegend eigenbetrieblichen Interessen des Arbeitgebers erbracht wird.

Der Arbeitnehmer ist nicht bereichert, wenn ihm eine bloße Aufmerksamkeit zugewendet wird, die auch im sonstigen gesellschaftlichen Verkehr ausgetauscht wird, oder aber der Vorteil keine Marktgängigkeit besitzt, so daß er über ihn nicht wie über einen Vermögenswert verfügen kann.

Ein ganz überwiegend eigenbetriebliches Interesse des Arbeitgebers liegt vor, wenn die Zuwendung unabhängig von der individuellen Arbeitsleistung des Arbeitnehmers zur Ausgestaltung des Arbeitsplatzes, zur Förderung des Betriebsklimas oder aus anderen, nicht die Entlohnung des Arbeitnehmers bezweckenden Gründen erfolgt.

Beim verbilligten Bezug von Gegenständen des täglichen Bedarfs hat der Bundesfinanzhof in einem Vorbescheid (§ 90 Abs. 3 Finanzgerichtsordnung) des Jahres 1981, der jedoch durch Rechtsmittelrücknahme gegenstandslos wurde, eine Rechtsgrundlage für die Steuerfreiheit verneint.

In Auswertung der geänderten Rechtsprechung hat der Richtliniengeber in Abschnitt 53 Abs. 2 LStR 1987 geregelt, daß Aufmerksamkeiten von geringem Wert (z. B. Blumen, Pralinen, Buch) bis zu einem Betrag von 30 DM im allgemeinen nicht als Arbeitslohn anzusehen sind. Demgegenüber sind die Regelungen zu den Annehmlichkeiten, über den unentgeltlichen oder

verbilligten Waren- und Leistungsbezug und über die Abgabe von Getränken oder Genußmitteln zum häuslichen Verzehr nicht geändert worden.

Die Bundesregierung hat insoweit noch keine Folgerungen aus der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes gezogen. Es ist bisher unberücksichtigt geblieben, daß sich der Bundesfinanzhof im Urteil vom 17. September 1982 von dem bislang von ihm benutzten Begriff der Annehmlichkeiten gelöst hat.

43.2

Der Bundesrechnungshof befaßt sich aus der Vielzahl der gegenwärtig gewährten betrieblichen Leistungen nachfolgend mit drei Fallgestaltungen von unterschiedlicher Problematik, nämlich den Rabatten in der Automobilindustrie, dem Haustrunk im Brauereigewerbe und den Freizigaretten in der Zigarettenindustrie sowie den unentgeltlichen und verbilligten Flügen bei Luftverkehrsgesellschaften.

43.2.1 Arbeitnehmer-Rabatte in der Automobilindustrie

43.2.1.1

Deutsche Automobilproduzenten und ausländische Hersteller mit inländischer lohnsteuerlicher Betriebsstätte gewähren ihren Arbeitnehmern beim Kauf von Kraftfahrzeugen der eigenen Produktion (sogenannte „Jahreswagen") Rabatte, die im Jahre 1982 zwischen 14,5 v. H. und 21,5 v. H. des jeweiligen Listenpreises betrugen. Im Jahre 1982 wurden rd. 140 000 Personenkraftwagen mit diesen Rabatten verbilligt verkauft. Die Rabattsätze, die zum Teil auch Arbeitnehmern im Ruhestand und — zumindest in der Vergangenheit — auch Arbeitnehmern von konzernverbundenen Unternehmen gewährt wurden, liegen überwiegend über Preisnachlässen für Groß- und Dauerkunden, in einem Fall sogar über dem Händlerrabatt.

Die Finanzverwaltungen der Länder und der Bundesminister haben schon im Jahre 1973 die verbilligte Veräußerung von Kraftwagen durch Automobilhersteller an Belegschaftsmitglieder in Höhe der eingeräumten Preisermäßigung grundsätzlich als lohnsteuerpflichtigen Vorteil gewertet. Sie haben aber bis heute von einer Besteuerung dieses geldwerten Vorteils abgesehen, wenn einem Arbeitnehmer innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nur ein Fahrzeug verbilligt überlassen und das Fahrzeug während des Zwölf-Monats-Zeitraumes nicht weiterveräußert wird.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Regelung wurden die Preisnachlässe auf die Jahreswagen in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Dies betraf insbesondere

- Rabattgewährung an Arbeitnehmer von Konzerngesellschaften,
- Zusatzrabatte für leitende Angestellte und deren Besteuerung,
- die Zahl der pro Jahr mit Rabatt bezogenen Wagen und
- die Rabatte auf Einzelteile, Zubehör, Wartung und Reparaturen.

Bei einem Unternehmen können Arbeitnehmer, die vor dem 1. Juli 1976 eingestellt wurden, jährlich einen Wagen mit steuerfreiem Rabatt erwerben, während für später eingestellte Arbeitnehmer die Vergünstigung nur alle 18 Monate gewährt wird.

Über die von der Finanzverwaltung zugelassene Regelung hinaus hatten Arbeitnehmer bei einem anderen Unternehmen die Möglichkeit, jährlich zwei Neufahrzeuge sowie zusätzlich zwei Gebrauchtfahrzeuge mit Sperrfrist zu Vorzugsbedingungen zu erwerben. Zusätzlich konnten sie bis zum Jahre 1982 im Rahmen von Sonderaktionen Gebrauchtfahrzeuge ohne Sperrfrist in unbegrenzter Anzahl hinzuerwerben. Ab dem Jahre 1983 konnten bei Sonderaktionen nur noch maximal vier Fahrzeuge zu Vorzugsbedingungen gekauft werden. Eine Prüfung der Steuerfahndung im Jahre 1984 erbrachte ein lohnsteuerliches Mehrergebnis von rd. 4,5 Mio. DM für die Jahre 1979 bis 1984.

43.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Freistellung dieser Rabatte von der Steuer bis heute hinnimmt. Ungeachtet der Grundsätze der neueren Rechtsprechung verstößt die Nichtbesteuerung gegen die eigenen Verwaltungsanweisungen in Abschnitt 53 Abs. 3 LStR in der seit dem Jahre 1975 geltenden Fassung. Nach Abs. 3 Satz 8 ist für die Nichterfassung eines Preisvorteils als Arbeitslohn in jedem Fall weitere Voraussetzung, daß der geldwerte Vorteil seiner Höhe nach nicht ungewöhnlich und übermäßig ist, d. h., daß er unter Berücksichtigung aller Umstände des Dienstverhältnisses nicht ins Gewicht fällt.

Das kann angesichts der Höhe der Rabattsätze und des Umfangs ihrer Bemessungsgrundlage nicht angenommen werden.

Darüber hinaus dürfen nach Abschnitt 53 Abs. 3 Satz 5 den Arbeitnehmern nur dann höhere Rabatte als Groß- und Dauerkunden eingeräumt werden, wenn die sogenannten Jahreswagen als Gegenstände des täglichen Bedarfs gewertet werden können und die Weiterveräußerung durch den Arbeitnehmer nicht im Vordergrund steht. Die Wagen werden aber nicht in erster Linie für den täglichen Bedarf erworben.

Beim Erwerb der Fahrzeuge steht erkennbar die Absicht des Arbeitnehmers im Vordergrund, das Fahrzeug nach verhältnismäßig kurzer Zeit zu veräußern. Daher war die Einhaltung der Veräußerungssperre in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Fällen nur schwer zu gewährleisten. Bei der Veräußerung kurze Zeit nach Erwerb können offenbar je nach Fahrzeugmarke für das Gebrauchtfahrzeug Preise erzielt werden, die nicht selten noch erheblich über den ermäßigten Kaufpreisen für den Neuwagen liegen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf verwiesen, daß die rechtliche Problematik der Lohnsteuerfreiheit von Arbeitnehmer-Rabatten in der Automobilindustrie den Finanzministern des Bundes und der

Länder schon seit langem bekannt ist. Schon im Jahre 1973 hatten die Lohnsteuer-Referenten des Bundes und der Länder festgestellt, daß Zweifel bestünden, ob eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Steuerbefreiung vorhanden sei.

43.2.1.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, die Nichtbesteuerung der sogenannten Jahreswagenrabatte sei rechtlich nicht bedenkenfrei. Allerdings könne das Problem nicht isoliert, sondern nur im Gesamtzusammenhang mit allen Annehmlichkeiten, Gelegenheitsgeschenken usw. gelöst werden, wobei eine Reihe rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Gesichtspunkte zu beachten sei. Vor einer gesetzlichen Neuregelung müßten die auftretenden Fragen — z. B. nach der zutreffenden Ermittlung des geldwerten Vorteils — mit den Ländern, den beteiligten Ressorts, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erörtert werden. Er hat darauf hingewiesen, daß inzwischen sichergestellt sei, „daß in bezug auf die einjährige Sperrfrist beim Weiterverkauf der Fahrzeuge bundeseinheitlich verfahren wird".

Wenn auch der Bundesrechnungshof die damit angestrebte Einheitlichkeit der Rechtsanwendung begrüßt, so bleibt er weiterhin dabei, daß die Nichtbesteuerung bei Zugrundelegung einer Sperrfrist von zwölf Monaten keine Rechtsgrundlage hat.

43.2.2 Gewährung von Haustrunk und Freizigaretten

Es bestehen Zweifel an einer gesicherten Rechtsgrundlage für die steuerfreie Gewährung des sogenannten Haustrunkes an Arbeitnehmer im Brauereigewerbe und der zum häuslichen Verzehr überlassenen Tabakwaren an Arbeitnehmer in tabakverarbeitenden Betrieben.

43.2.2.1

Die derzeit durch die Verwaltung gewährte Steuerfreiheit hat ihre Grundlage in den Lohnsteuerrichtlinien (Abschnitt 21), denen als solche keine Gesetzeskraft zukommt. Die Steuerfreiheit geht auf Regelungen aus den Jahren 1937 und 1941 zurück. Hiernach wird bei der Überlassung von Getränken zum häuslichen Verzehr an Arbeitnehmer im Brauereigewerbe (Haustrunk) steuerpflichtiger Arbeitslohn nicht angenommen, soweit Getränke — regional unterschiedlich — höchstens in den Mengen gewährt werden, die aufgrund eines für die jeweilige Betriebsstätte am 1. Januar 1966 örtlich geltenden Tarifvertrages vereinbart waren oder bis zu diesem Zeitpunkt in herkömmlicher Weise gewährt worden sind. Der Wert der unentgeltlich oder verbilligt zum häuslichen Verzehr überlassenen Zigaretten an Arbeitnehmer, die unmittelbar in tabakverarbeitenden Betrieben beschäftigt sind, ist bis zu einer Menge von 150 Zigaretten wöchentlich sowie zusätzlich 400 Zigaretten jährlich (insgesamt 8 200 Zigaretten) lohnsteuerfrei, soweit diese Mengen in den zum 1. Januar 1966 geltenden Tarifverträgen vereinbart waren.

Eine in der Mitte der siebziger Jahre vorgesehene gesetzliche Regelung des Komplexes, durch die „bestehende Verwaltungsregelungen legalisiert" werden sollten, ist nicht zustande gekommen.

In der Zwischenzeit ist es wiederholt zu Schwierigkeiten gekommen, weil Zweifel bestanden, ob und inwieweit für die Steuerfreiheit des Haustrunkes und der Freitabakwaren ausreichende Rechtsgrundlagen bestehen. Die Zweifel beziehen sich vor allem darauf, ob die Lohnsteuerfreiheit noch unter dem Gesichtspunkt der „Annehmlichkeiten" anerkannt werden kann und ob die Regelungen in den Lohnsteuerrichtlinien nach Artikel 123 GG als „Recht aus der Zeit vor Zusammentritt des Deutschen Bundestages" (sogenanntes vorkonstitutionelles Recht) fortgelten. Hinsichtlich des Haustrunkes hat der Bundesfinanzhof in zwei Entscheidungen aus den Jahren 1975 und 1976 Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Steuerfreiheit zum Ausdruck gebracht, wenn er auch in den jeweiligen Sachen die hier in Rede stehenden Rechtsfragen selbst nicht entscheiden mußte. Inwieweit sich der Bundesfinanzhof in einem gegenwärtig anhängigen Verfahren zu den Rechtsgrundlagen äußern wird, ist offen.

43.2.2.2

Der Bundesminister hat die Auffassung vertreten, es werde zu prüfen sein, ob die mit Zustimmung des Bundesrates in den Lohnsteuerrichtlinien geregelten Vergünstigungen eine ausreichende Rechtsgrundlage haben. Er hat außerdem darauf verwiesen, daß die gegenwärtige Regelung grundsätzlich nunmehr seit rd. 50 Jahren bestehe. Im übrigen könne auch hier eine Neuregelung nur im Zusammenhang mit einer generellen Lösung in Betracht kommen.

43.2.2.3

Der Bundesminister sollte sowohl im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber wie auch der Steuerverwaltung auf eine baldige Klärung der Rechtslage und auf klare Regelungen gegebenenfalls durch Gesetz oder Verordnung hinwirken; dabei sollte durchaus die Notwendigkeit einer generellen Lösung im Auge behalten werden (vgl. Nr. 43.2.1.3).

43.2.3 Freiflüge und verbilligte Flüge von Arbeitnehmern der Luftverkehrsgesellschaften

43.2.3.1

Fluggesellschaften gewähren ihren Bediensteten seit langem nach einer bestimmten Dauer der Unternehmenszugehörigkeit Freiflüge und verbilligte Flüge. Angehörige der Bediensteten bis hin zu Eltern und Geschwistern erhalten verbilligte Flüge. Teilweise gilt dies auch für sogenannte Altangehörige des Unternehmens und deren Hinterbliebene. Die Begünstigten können dabei auch die Dienste anderer Luftverkehrsgesellschaften in Anspruch nehmen. Der Umfang der Vergünstigungen ist bei den einzelnen Gesellschaften unterschiedlich.

Der in den unentgeltlichen und ermäßigten Flügen liegende geldwerte Vorteil war früher unterschiedlich besteuert worden. Daher beauftragten im Jahre 1977 die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder einen Landesfinanzminister mit der Ermitt-

lung sogenannter „amtlicher Sachbezugswerte". Amtliche Sachbezugswerte werden unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten für bestimmte Sachbezüge aufgrund der Ermächtigung des § 3 Abs. 2 LStDV von den Finanzbehörden festgesetzt und bekanntgegeben. Sie binden jedoch die Finanzgerichte nicht.

Die sogenannten amtlichen Sachbezugswerte wurden jeweils entsprechend dem Vorschlag einer Arbeitsgruppe festgesetzt, die unter Federführung des Landesfinanzministers aus Vertretern der Luftverkehrsgesellschaften und der Finanzverwaltung bestand. Der Berechnung liegen die von der „International Civil Aviation Organization" veröffentlichten Erlöse pro Passagierkilometer zugrunde, die Luftverkehrsgesellschaften mit einer Betriebsstätte in der Bundesrepublik Deutschland erzielen. Dabei werden die Erlöse des Linien- und Charterverkehrs in das Verhältnis 30 : 70 gesetzt.

Die Sachbezugswerte wurden z. B. für Interkontinentalflüge ab dem Jahre 1978 auf 0,05 DM/km festgesetzt. Dieser Betrag wurde im Jahre 1987 auf 0,055 DM/km erhöht. Bei eingeschränkter Reservierung — „space available" — werden diese Werte um 50 v. H. gemindert. Dies führt dazu, daß für den Hin- und Rückflug, z. B. nach und von New York bei einem Normalpreis (Mai 1987) in der Touristenklasse von 3 048 DM bei Buchung „space available" der ermäßigte Sachbezugswert lediglich mit 341 DM angenommen wird (50 v. H. von 12 395 km × 0,055 DM); für San Francisco beläuft sich der Sachbezugswert bei einem Normalpreis von 4 718 DM auf 569 DM.

Die Fluggesellschaften haben bislang im Regelfall den ermittelten Gesamtbetrag der geldwerten Vorteile auf alle Arbeitnehmer aufgeteilt und die hierauf entfallende Lohnsteuer nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 EStG pauschaliert als Steuer des Unternehmens übernommen. Der ermittelte Pro-Kopf-Anteil betrug als geldwerter Vorteil je Arbeitnehmer bei einem Unternehmen in den Jahren 1981 bis 1983 81 DM, in den Jahren 1984 bis 1985 135 DM. Diese Beträge wurden von der Finanzverwaltung der Besteuerung zugrunde gelegt.

43.2.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die ermittelten sogenannten amtlichen Sachbezugswerte zu niedrig sind und nicht den Mittelpreisen des Verbrauchsorts entsprechen.

Nach zwei Beschlüssen des Bundesfinanzhofes aus den Jahren 1972 und 1973 ist bei der Bewertung des geldwerten Vorteils von unentgeltlichen und verbilligten Flügen nicht der Charterpreis, sondern die Hälfte des Linienpreises in der niedrigsten Flugpreisklasse unter Anrechnung etwaiger Eigenleistungen anzusetzen. Der Ansatz der Hälfte berücksichtigt den eingeschränkten Reservierungsstatus.

Danach müßte der Wert für New York mit dem halben Normalpreis in der Touristenklasse = 1 524 DM angesetzt werden. Allenfalls könnte der auch mit Einschränkungen verbundene Holiday-Tarif/Touristenklasse berechnet werden, der 1 228 DM beträgt. Für den Flug nach San Francisco und zurück wäre ein Betrag von 2 359 DM, zumindest der Holiday-Tarif von 1 423 DM anzusetzen. Hierbei ist berücksichtigt, daß sich die eingeschränkte Reservierung bei einer durchschnittlichen Belegung der Flugzeuge einer größeren Gesellschaft von rd. 60 v. H. im allgemeinen nur in der Hochsaison und auf einzelnen Routen auswirken dürfte. Im übrigen ist der Sachbezugswert von 0,055 DM/km auch schon deshalb zu beanstanden, weil bei seiner Berechnung die Erlöse vom Linien- und vom Charterflug berücksichtigt worden sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes wäre aber vom Linienflugpreis auszugehen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die von den Fluggesellschaften vorgenommene Pauschalierung der Lohnsteuer beanstandet. Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG kann die Lohnsteuer bei sonstigen Bezügen in einer größeren Zahl von Fällen nur pauschaliert und nach Satz 3 und 4 vom Arbeitgeber übernommen werden, wenn

— diese im Kalenderjahr für den begünstigten Arbeitnehmer nicht mehr als 1 000 DM betragen und

— die Ermittlung der Lohnsteuer nach allgemeinen Grundsätzen schwierig ist oder einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand erfordern würde.

Der Pauschalierungsantrag setzt eine Berechnung der sonstigen Bezüge der Höhe nach bei dem einzelnen Arbeitnehmer voraus. Zur Beachtung der 1 000 DM-Grenze für das einzelne Arbeitsverhältnis ist jeder sonstige Bezug, der nach besonderem Pauschsteuersatz besteuert wird, in das Lohnkonto des Arbeitnehmers einzutragen (§ 7 Abs. 2 Nr. 8 Satz 1 LStDV). Dieser gesetzlichen Aufzeichnungspflicht widerspricht die überwiegend vorgenommene Pro-Kopf-Aufteilung auf alle Arbeitnehmer. Sie erlaubt eine Zuordnung des tatsächlichen sonstigen Bezuges beim begünstigten Arbeitnehmer nicht und verhindert damit eine Überprüfung der 1 000 DM-Grenze.

43.2.3.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß die mit der Ermittlung der sogenannten amtlichen Sachbezugswerte betraute Arbeitsgruppe im Jahre 1986 das praktizierte Wertermittlungsverfahren geprüft und vorgeschlagen habe, zum gegenwärtigen Zeitpunkt daran festzuhalten.

Auf die Argumente des Bundesrechnungshofes gegen die Höhe der ermittelten sogenannten amtlichen Sachbezugswerte ist er im einzelnen nicht eingegangen.

Im übrigen teilt der Bundesminister die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß die Finanzämter auf die Einhaltung der in § 40 Abs. 1 Satz 4 EStG festgelegte Grenze von 1 000 DM achten müssen.

Die Mitteilung des Bundesministers, daß die Finanzämter auf die Einhaltung der in § 40 Abs. 1 Satz 4 EStG festgelegten Grenze von 1 000 DM zu achten haben, reicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Der Bundesminister wird dafür sorgen

müssen, daß die Finanzbehörden auf die Erfüllung der Aufzeichnungspflichten achten oder aber, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen von dem Arbeitgeber nicht erfüllt werden, die Pauschalierung untersagt wird.

43.3

Der Bundesrechnungshof ist — insoweit in Übereinstimmung mit dem Bundesminister — der Auffassung, die Probleme in ihrer unterschiedlichen Bedeutung sollten im Gesamtzusammenhang mit allen geldwerten Vorteilen („Annehmlichkeiten", „Gelegenheitsgeschenken" usw.) gelöst werden.

Voraussetzung für eine Beurteilung im Gesamtzusammenhang ist allerdings eine Kenntnis des tatsächlichen Umfangs der Steuerbefreiungen und des Personenkreises sowie der dadurch bedingten Steuerminderungen. Eine Erhebung hierzu sollte alsbald durchgeführt und danach eine eindeutige und rechtlich abgesicherte Regelung für alle Arbeitnehmer getroffen werden, zumal die gewährten Zuwendungen neben den Lohn- und Gehaltszahlungen nennenswert sind.

Das Ergebnis einer solchen Erhebung würde auch die Entscheidung der Frage erleichtern, ob und gegebenenfalls inwieweit (z. B. aus sozialen oder auch wirtschaftlichen Gründen)

- einzelne Zuwendungsformen kraft Gesetzes steuerbefreit oder
- allgemein Gelegenheitsgeschenke, Sachzuwendungen und sonstige geldwerte Vorteile innerhalb einer bestimmten Freigrenze oder eines Freibetrages von der Besteuerung ausgenommen werden sollen.

Eine solche Regelung könnte

- die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung in diesem Bereich sicherstellen und darüber hinaus
- die bislang in den Steuergesetzen, Steuerrichtlinien, koordinierten Ländererlassen, Besprechungsniederschriften der Lohnsteuer-Referenten oder Einzelweisungen der Länder geregelten Befreiungstatbestände zusammenfassen und damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Vereinfachung des Einkommensteuerrechts darstellen.

44 Pauschbeträge/-sätze bei Betriebsausgaben und Werbungskosten

(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

44.0

Die Finanzverwaltung sieht aus Vereinfachungsgründen für einzelne Bereiche davon ab, den konkreten Nachweis für Betriebsausgaben und Werbungskosten zu verlangen. Bei bestimmten Berufsgruppen werden Pauschbeträge und Pauschsätze zugrunde gelegt. Diese Regelungen führen zu Bevorzugungen einzelner Berufsgruppen oder sind regional unterschiedlich, ohne daß hierfür Gründe ersichtlich sind.

44.1

Grundsätzlich hat ein Steuerpflichtiger im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht bei der Ermittlung der steuerrelevanten Sachverhalte seine Betriebsausgaben oder Werbungskosten durch Belege nachzuweisen oder anderweitig glaubhaft zu machen. Die Finanzverwaltung und die ständige Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes lassen die pauschale Abgeltung dieser Aufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen zu. Nach einem Schreiben des Bundesministers aus dem Jahre 1972 müssen die Aufwendungen bei einer verhältnismäßig großen Zahl von Personen einer Berufsgruppe im Durchschnitt regelmäßig und in fast gleicher Höhe anfallen oder allgemein das Entstehen von Aufwendungen dem Grunde und der Höhe nach unstreitig sein.

Für eine pauschale Abgeltung von Aufwendungen aus Vereinfachungsgründen ist nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes Voraussetzung, daß die ermittelten Regel- und Durchschnittswerte tatsächlich auf Erfahrungen und Erhebungen der Finanzverwaltung beruhen. Typisierende Regelfallschätzungen müssen in sich schlüssig, ihre Ergebnisse wirtschaftlich vernünftig sein.

44.2 Pauschale Abgeltung von Betriebsausgaben

44.2.1

Ein Beispiel für die pauschale Abgeltung von Betriebsausgaben sind die sachlichen Bebauungskosten nichtbuchführender Winzer.

Für diese gelten sogenannte Bebauungskosten-Pauschbeträge für die sachlichen Bebauungskosten, die von den zuständigen sechs Oberfinanzdirektionen von vier Ländern seit den fünfziger Jahren festgesetzt werden.

Nichtbuchführende Winzer sind solche, die

- ihren Gewinn nach den Durchschnittssätzen des § 13a Einkommensteuergesetz (EStG) ermitteln oder
- die ihren Gewinn als Überschuß der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 3 EStG) ermitteln oder
- die zwar zur Buchführung verpflichtet sind, aber keine ordnungsgemäßen Bücher führen und deren Gewinn daher gemäß § 162 Abgabenordnung geschätzt wird.

Durch diese Pauschbeträge werden grundsätzlich alle sachlichen Kosten der Bewirtschaftung bis zur Ablie-

ferung oder Verwertung der Trauben abgegolten. Dies sind zum überwiegenden Teil Aufwendungen für Düngemittel und Pflanzenschutz sowie für Absetzung für Abnutzung. Nicht abgegolten werden grundsätzlich Lohnkosten und Schuldzinsen. Daneben gewähren fünf Oberfinanzdirektionen weitere Pauschbeträge für sogenannte Ausbaukosten, die Kosten der Flaschenabfüllung und deren Ausstattung, davon drei Oberfinanzdirektionen eine weitere Pauschale für den Vertrieb.

44.2.2

Der Bundesrechnungshof hat vor allem beanstandet, daß bei der Ermittlung und Festsetzung der Pauschbeträge sowie bei deren Anwendung auch bei gleichen Sachverhalten in den Ländern nicht einheitlich verfahren wird und dabei auch den Anforderungen der Rechtsprechung und der eigenen Auffassung des Bundesministers zur Zulässigkeit von Pauschalierungen nicht entsprochen wird.

Nachfolgende Beispiele sollen dies verdeutlichen: Den in der Bebauungskosten-Pauschale bei Gewinnermittlung als Überschuß der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben oder der Gewinnschätzung nach § 162 Abgabenordnung enthaltenen Anteil an Absetzung für Abnutzung setzen fünf Oberfinanzdirektionen nach Erfahrungswerten fest, während eine Oberfinanzdirektion eine Schätzung der Absetzung für Abnutzung nach den besonderen Verhältnissen des jeweiligen Einzelfalls für geboten und möglich ansieht.

Drei Oberfinanzdirektionen kürzen die Pauschale für die Absetzung für Abnutzung bei gepachteten Flächen um 1 000 DM/ha, wenn die Absetzung für Abnutzung dem Verpächter zusteht. Die drei übrigen Oberfinanzdirektionen unterscheiden nicht zwischen eigenen und gepachteten Flächen bei der Absetzung für Abnutzung. Erhebungen bei zwei Finanzämtern ergaben einen Anteil der Pachtfläche an der gesamten im Ertrag stehenden Fläche von rd. 40 v. H.

Die sachlichen Mehrkosten der Schädlingsbekämpfung durch Hubschrauber können nach den Regelungen von drei Oberfinanzdirektionen durch zusätzliche Pauschbeträge von 100 DM/ha bis 160 DM/ha abgegolten werden, wenn der Einsatz des Hubschraubers und die jeweils beflogene Fläche nachgewiesen werden. Eine andere Oberfinanzdirektion hat für derartige Aufwendungen den allgemeinen Bebauungskosten-Pauschbetrag um 300 DM/ha erhöht, ohne daß der Steuerpflichtige im Einzelfall den Einsatz des Hubschraubers nachzuweisen hat.

Der Anwendungsbereich der Bebauungskosten-Pauschale ist bei einer Oberfinanzdirektion nur auf die im Ertrag stehenden Weinbauflächen begrenzt. Werden Kosten für nicht im Ertrag stehende Flächen (Jungfeldanlagen) nicht nachgewiesen, können sie durch eine gesonderte Pauschale abgegolten werden, die 2 500 DM/ha im ersten und 3 000 DM/ha im zweiten Jahr beträgt. Zwei andere Oberfinanzdirektionen wenden dagegen die allgemeine, höhere Pauschale auch auf Jungfeldanlagen an, wobei Lohnaufwendungen insoweit nicht mehr gesondert zu berücksichtigen sind, als sie im wirtschaftlichen Zusammenhang mit der Neuanlage stehen.

Nach Untersuchungen einer Oberfinanzdirektion schwankten z. B. die Aufwendungen für den Pflanzenschutz im Geschäftsjahr 1982/1983 zwischen 682 DM/ha und 2 004 DM/ha, im Geschäftsjahr 1983/1984 zwischen 362 DM/ha und 1 888 DM/ha. Die Abschreibungsbelastung für Maschinen und Geräte reichte nach den Untersuchungen einer anderen Oberfinanzdirektion bei Zugrundelegung steuerlicher Abschreibungssätze von 0 DM/ha bis zu 19 943 DM/ha; bei rd. 46 v. H. der Betriebe lag die Abschreibungsbelastung unter 500 DM/ha, bei rd. 18 v. H. betrug sie mehr als 3 000 DM/ha.

Erhebungen eines Finanzamtes für das Wirtschaftsjahr 1984/1985 bei 20 buchführenden Vergleichsbetrieben ergaben, daß die mit dem Bebauungskosten-Pauschbetrag abzugeltenden Aufwendungen dort von 5 500 DM/ha bis zu 16 500 DM/ha reichten.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die sachlichen Bebauungskosten und die Höhe der einzelnen Kostenarten im Zuständigkeitsbereich jeder der Oberfinanzdirektionen derart unterschiedlich sind, daß sie die Ermittlung von Durchschnittswerten nicht zulassen und damit einer Pauschalierung nicht zugänglich sind.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Winzer, die den Pauschbetrag beanspruchen, alle Betriebseinnahmen und die nicht durch den Pauschbetrag abgegoltenen Betriebsausgaben darlegen und nachweisen. Da dies 60 bis 80 v. H. der Betriebsausgaben — insbesondere Lohnkosten — betrifft, ist zweifelhaft, ob die mit dem Bebauungskosten-Pauschbetrag beabsichtigte Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß die Pauschbeträge, die ursprünglich den Charakter von Richtsätzen, d. h. von Hilfswerten haben sollten, wenn einzelbetriebliche Angaben nicht zur Verfügung standen, sich zu einem festen Bestandteil der Gewinnermittlung, zu einer freibetragsähnlichen Abgeltung von Betriebsausgaben im Regelfall entwickelt haben. Von 373 bei vier Finanzämtern nicht gezielt ausgewählten nichtbuchführungspflichtigen Winzern nahmen 97 v. H. den Bebauungskosten-Pauschbetrag in Anspruch. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes spricht dies dafür, daß die Bebauungskosten-Pauschbeträge überhöht sind.

Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister aufgefordert, den Bebauungskosten-Pauschbetrag für nichtbuchführende Winzer zu überprüfen und auf die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung hinzuwirken.

44.2.3

Der Bundesminister hat zunächst mitgeteilt, daß sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder um eine einheitliche Regelung der Ermittlung und Anwendung der Bebauungskosten-Pauschbeträge bei nichtbuchführenden Winzern seit dem Jahre 1982 bemühten. Zu diesem Zweck sei eine Arbeits-

gruppe eingesetzt, die jährlich einmal tage und zu Einzelfragen Lösungsvorschläge erarbeite.

Im übrigen sei er der Auffassung, daß die Pauschbeträge das Ergebnis aus der Zusammentragung repräsentativer Einzelfälle bzw. von Erfahrungswerten darstellten, die die von der Rechtsprechung an typische Regelfallschätzungen gestellten Anforderungen erfüllten.

Diese Auffassung teilt der Bundesrechnungshof nicht, weil sie im Widerspruch zu seinen Prüfungsfeststellungen steht.

Nunmehr hat der Bundesminister mitgeteilt, die Pauschbetragsregelungen für Winzer würden auf der Grundlage der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes von Vertretern vier betroffener Oberfinanzdirektionen unter seiner Federführung überprüft. Der Auftrag an die Arbeitsgruppe umfasse auch folgende Aufgaben:

— Stellungnahme zu der Grundsatzfrage, ob die Beibehaltung von Pauschbeträgen erforderlich ist. Bejahendenfalls sind die Gründe im einzelnen zu erläutern.

— Vereinheitlichung der Vordrucke, falls Votum für Beibehaltung der Pauschbeträge.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß Betriebsausgaben bei Gemischtbetrieben außer im Weinbau regelmäßig noch bei anderen Betriebszweigen anfielen, so daß schwierige Abgrenzungen vorzunehmen seien, die insbesondere bei der Gewinnermittlung nach § 13a EStG weit über die dort geforderte Nachweispflicht hinausgehen könnten.

44.2.4

Der Bundesminister wird bei einer Überprüfung des Bebauungskosten-Pauschbetrages auf seine Notwendigkeit hin auch zu berücksichtigen haben, daß die nichtbuchführenden Winzer den überwiegenden Anteil der Betriebsausgaben anhand von Belegen aufzeichnen. Angesichts dieser Sachlage ist es zumindest nicht nachvollziehbar, weshalb es notwendig erscheint, auf den Nachweis anderer sachlicher Bebauungskosten, die etwa 20 v. H. bis 40 v. H. der Betriebsausgaben ausmachen, zu verzichten und diese durch Pauschbeträge abzugelten. Selbst wenn Abgrenzungsschwierigkeiten bei Gemischtbetrieben bestehen sollten, kann dies nicht rechtfertigen, daß bei reinen Winzern Pauschalierungen zugelassen werden.

Der Bundesminister sollte auf eine beschleunigte Überprüfung hinwirken.

44.3 Pauschale Abgeltung von Werbungskosten

Bei den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit ist nach § 9a Abs. 1 Nr. 1 EStG ein Pauschbetrag von 564 DM abzuziehen, wenn nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen werden. Dieser Pauschbetrag besteht seit dem Jahre 1958 der Höhe nach unverändert.

Über diese gesetzliche Regelung hinaus werden aufgrund von Verwaltungsanweisungen weitere Pauschbeträge/-sätze gewährt.

44.3.1

44.3.1.1

Bei Journalisten werden beispielsweise erhöhte Werbungskosten in Höhe von 15 v. H. des Arbeitslohns, höchstens 250 DM monatlich (jährlich 3 000 DM) ohne Nachweis anerkannt. Durch den Pauschsatz sind sämtliche Werbungskosten mit Ausnahme der dienstlich veranlaßten Umzugskosten und der Mehraufwendung für doppelte Haushaltsführung abgegolten. Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnungen und Arbeitsstätte können daneben berücksichtigt werden, soweit sie 15 DM monatlich übersteigen. Der Pauschsatz kann nur in Anspruch genommen werden, wenn die Aufwendungen von dem Arbeitgeber nicht ersetzt werden. Der Ersatz einzelner Aufwendungen, etwa für einzelne Fachbücher durch den Arbeitgeber in Ausnahmefällen steht der Inanspruchnahme des Pauschsatzes nicht entgegen. Der Pauschsatz ist auch dann anwendbar, wenn Reisekosten oder Bewirtungsspesen durch den Arbeitgeber ersetzt werden (Abschnitt 23 Abs. 1 Nr. 4c LStR).

Der Pauschsatz ist nicht um den allgemeinen Pauschbetrag für Werbungskosten von 564 DM jährlich zu kürzen. Werden bei Inanspruchnahme des Pauschsatzes Werbungskosten geltend gemacht, die durch den Pauschsatz nicht abgegolten sind, so sind auch diese Werbungskosten nicht um den allgemeinen Pauschbetrag für Werbungskosten zu kürzen (Abschnitt 23 Abs. 3 Satz 6 LStR); der allgemeine Werbungskosten-Pauschbetrag wirkt sich mithin in diesen Fällen zusätzlich aus.

44.3.1.2

Darüber hinaus erhalten Mitglieder der jeweiligen Landespressekonferenzen, die in besonderem Maß mit der Landtagsberichterstattung beschäftigt sind, nach internen Erlassen der Verwaltung außerhalb der Richtlinien einen erhöhten Werbungskosten-Pauschsatz von 25 v. H. des Arbeitslohns, höchstens 400 DM monatlich (jährlich 4 800 DM). In Berlin werden 30 v. H. des Arbeitslohns, höchstens 700 DM monatlich (jährlich 8 400 DM) gewährt. Der Werbungskosten-Pauschsatz ist nicht um den allgemeinen Werbungskosten-Pauschbetrag von 564 DM jährlich zu kürzen. Neben dem Pauschsatz können etwaige Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung berücksichtigt werden, nicht jedoch Umzugskosten und Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte.

44.3.1.3

Aufgrund ländereinheitlicher Weisungen, die lediglich in den entsprechenden Karteien der Verwaltungen festgehalten sind, erhalten die beim Deutschen Bundestag zugelassenen und in einem Verein zusammengeschlossenen Parlamentsjournalisten in Bonn bei nichtselbständiger Tätigkeit einen Werbungskosten-Pauschsatz von 35 v. H. des Arbeitslohns, höchstens 850 DM monatlich (jährlich 10 200 DM). Der besondere Werbungskosten-Pauschsatz und gegebe-

nenfalls daneben noch zu berücksichtigende Aufwendungen wegen doppelter Haushaltsführung sind nicht um den allgemeinen Werbungskosten-Pauschbetrag von 564 DM jährlich zu kürzen. Der steuerfreie Ersatz von Werbungskosten durch den Arbeitgeber steht der Inanspruchnahme des besonderen Werbungskosten-Pauschsatzes nicht entgegen. Der besondere Werbungskosten-Pauschsatz ist jedoch um die vom Arbeitgeber steuerfrei ersetzten Werbungskosten zu kürzen, wenn die ersetzten Beträge 50 v. H. des besonderen Werbungskosten-Pauschsatzes übersteigen.

Nach dem Manteltarifvertag für Redakteure an Tageszeitungen vom 1. Januar 1981 und dem Manteltarifvertrag für Redakteure an Zeitschriften des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. vom 1. Januar 1984 ersetzen die Verlage den Redakteuren unter Beachtung der steuerlichen Vorschriften die Auslagen, die sie ausschließlich im Interesse und für die Zwecke des Verlages gemacht haben. Der Ersatz für Unterkunft, Verpflegung und Bewirtung bestimmt sich nach den jeweiligen Verlagsrichtlinien.

44.3.1.4

Die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes erkennt die pauschale Abgeltung von Werbungskosten als Beweiserleichterung bei der Sachverhaltsermittlung an, wenn auf diese Weise eine gleichmäßige Besteuerung innerhalb einer Berufsgruppe erreicht wird, die Pauschsätze auf Erfahrungen der Verwaltung beruhen und die Schätzungen zu wirtschaftlich vernünftigen Ergebnissen führen.

44.3.2

Der Bundesrechnungshof hat durch seine örtlichen Erhebungen bei sieben Finanzämtern, die 233 Steuerakten des Veranlagungszeitraumes 1984 betrafen, festgestellt, daß 94 v. H. der Journalisten den besonderen Werbungskosten-Pauschsatz geltend gemacht hatten. Dabei war in keinem Fall ein eventuell vom Arbeitgeber steuerfrei gezahlter Auslagenersatz angegeben worden. Die Anlage „N" zur Steuererklärung enthält in Zeile 63 „Besondere Pauschsätze für bestimmte Berufsgruppen" auch keine Frage nach dem steuerfreien Arbeitgeberersatz — im Gegensatz zu den Angaben bei „Mehraufwendungen für Verpflegung" und „Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung".

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken geäußert, ob z. B. bei Journalisten im Sinne einer gleichmäßigen Besteuerung das Entstehen von Werbungskosten in Höhe der von der Verwaltung geschätzten Beträge unterstellt werden darf. Er bezweifelt, daß diese Schätzungen auf ausreichenden tatsächlichen Erfahrungswerten beruhen. Auch die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen dafür, daß generell Parlaments-Journalisten einen höheren Pauschsatz erhalten als die übrigen Journalisten, sind nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die Regelung, wonach Berliner Parlaments-Journalisten einen wesentlich höheren Pauschsatz erhalten als die übrigen Landtags-Journalisten.

44.3.3

Der Bundesminister hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Anerkennung von Werbungskosten-Pauschsätzen für Journalisten nicht geteilt. Werbungskosten könnten grundsätzlich unter verschiedenen Gesichtspunkten typisiert werden, z. B. nach Art der Aufwendung oder nach Art der Berufstätigkeit. Daß bei bestimmten Berufsgruppen jeweils besondere und berufstypische Aufwendungen anfallen können, entspreche der Lebenserfahrung und sei eine Erkenntnis der Finanzverwaltung aus der Steuerfestsetzungspraxis.

Die Regelungen für Journalisten seien in der Vergangenheit mehrfach der Entwicklung der Verhältnisse angepaßt worden. Zur Zeit werde geprüft, ob der besondere Werbungskosten-Pauschsatz für Journalisten unverändert fortgeführt werden könne. Es werde für die Journalisten eine Regelung zur Feststellung des Auslagenersatzes vorgesehen; zuvor solle jedoch die Angelegenheit mit dem Deutschen Journalistenverband erörtert werden.

Dies zeige, daß auch nach Auffassung der Finanzverwaltung die besonderen Werbungskosten-Pauschsätze für bestimmte Berufsgruppen unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Gerechtigkeit und der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer immer wieder geprüft werden müßten und auch tatsächlich geprüft würden.

Der Bundesminister will den obersten Finanzbehörden der Länder wegen etwaiger Erstattungen durch den Arbeitgeber eine Ergänzung der Zeile 63 der Anlage „N" des Erklärungsvordruckes für die nächste Auflage vorschlagen.

44.3.4

Der Bundesrechnungshof stellt fest, daß der Bundesminister konkrete Erfahrung über die tatsächlichen durchschnittlichen Werbungskosten bei Journalisten nicht dargelegt hat.

Die vom Bundesminister angestrebte Regelung wird daher zu berücksichtigen haben, daß die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe allein für die Anerkennung berufstypischer Aufwendungen in pauschalierter Form nicht ausreichen dürfte und daß entsprechende Erkenntnisse nur durch Überprüfung nachgewiesener tatsächlicher Aufwendungen in repräsentativem Umfang gewonnen werden könnten.

45 Nichtbeanstandungsgrenzen bei Aufwendungen für Arbeitsmittel
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

45.0

Die Finanzverwaltungen der Länder arbeiten mit sogenannten Nichtbeanstandungsgrenzen, wenn Aufwendungen für Arbeitsmittel als Werbungskosten geltend gemacht werden. Diese sind regional unterschiedlich, ohne daß hierfür Gründe ersichtlich sind.

45.1

Aufwendungen für Arbeitsmittel eines Arbeitnehmers gehören nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 Einkommensteuergesetz zu den Werbungskosten. Die Oberfinanzdirektionen der Länder haben für den Nachweis dieser Werbungskosten sogenannte Nichtbeanstandungsgrenzen eingeführt; die Finanzämter sollen die Vorlage von Belegen nur verlangen, wenn der Steuerpflichtige höhere Aufwendungen geltend macht. Damit wird für die Finanzverwaltung und die Steuerpflichtigen die Arbeit erleichtert.

Die jeweiligen Anweisungen sind nicht in den Lohnsteuer-Richtlinien enthalten; sie werden den Steuerpflichtigen als lediglich interne Anweisung nicht ohne weiteres bekannt. Die Nichtbeanstandungsgrenzen enthalten Regelungen in unterschiedlicher Höhe und unterschiedlicher Art — z. B. unterteilt in Berufskleidung, stark verschmutzte Berufskleidung, Fachliteratur, Werkzeuge oder auch nach den örtlichen Erfahrungssätzen der Finanzämter. Die Beträge reichen von 100 DM in einem Land für Berufskleidung bis zu mehr als dem Fünffachen für Berufskleidung, Fachliteratur und Werkzeuge in einem anderen Land.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat anhand von 426 Arbeitnehmer-Steuerakten bei sieben Finanzämtern in sechs Ländern ermittelt, daß rd. 86 v. H. der in den Akten erfaßten Steuerpflichtigen die Aufwendungen für Berufskleidung und/oder Fachliteratur und/oder Werkzeuge in Höhe der Nichtbeanstandungsgrenzen nicht durch Belege nachgewiesen haben. Die Nichtbeanstandungsgrenze dürfte sich in zahlreichen dieser Fälle als ein zusätzlicher Werbungskosten-Pauschbetrag auswirken.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß regionale Besonderheiten, die die Unterschiede in der Festlegung der Nichtbeanstandungsgrenzen rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich sind. Dies führt zu unterschiedlichen Steuerbelastungen.

45.3

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Nichtbeanstandungsgrenzen den mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Grundsätzen zur Neuorganisation der Finanzämter (GNOFÄ) entsprächen, die einen Verzicht auf kleinliche Ermittlungen und eine überschlägliche Prüfung der Steuererklärungen nahelegten. Er hat allerdings eingeräumt, daß regionale Besonderheiten, die die aufgezeigten Differenzierungen rechtfertigen könnten, „nicht ohne weiteres ersichtlich" seien. Er werde daher die Prüfungsfeststellungen eingehend mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern.

45.4

Das Ergebnis dieser Erörterungen liegt noch nicht vor. Auch der Bundesrechnungshof hält sachgerechte Nichtbeanstandungsgrenzen als solche für zulässig, um im Massenverfahren die Verwaltung funktionsfähig zu erhalten. Der Verzicht auf kleinliche Prüfung kann aber nicht bedeuten, daß gleichgelagerte Sachverhalte je nach Land mit unterschiedlichen Beträgen berücksichtigt werden.

46 Spendenanteile bei Schulgeldzahlungen an Privatschulen
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

46.0

Die Aufteilung von Schulgeldzahlungen an gemeinnützige Privatschulen in einen Entgeltanteil und einen steuermindernden Spendenanteil führt zu ungerechtfertigten Steuervergünstigungen, die durch das geltende Recht nicht gedeckt sind.

46.1

Ausgaben für als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke können nach § 10b Abs. 1 Satz 3 Einkommensteuergesetz (EStG) bis zur Höhe von 10 v. H. des Gesamtbetrags der Einkünfte als Sonderausgaben abgezogen werden.

Die Förderung der Erziehung sowie der Volks- und Berufsbildung ist als besonders förderungswürdiger gemeinnütziger Zweck anerkannt (Ziffer 5 Anlage 7 zu Abschnitt 111 Abs. 1 Einkommensteuer-Richtlinien — EStR —). Spenden zur Verbesserung der Schulverhältnisse fallen unter diese Zweckbestimmung und sind bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 10b EStG begünstigt.

Der Begriff Spende setzt seiner Natur nach voraus, daß die Zuwendung bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise kein Entgelt für eine Leistung des Empfängers darstellt, mithin ein Leistungsaustausch nicht stattfindet. Aus diesen Gründen hat der Bundesfinanzhof in den Jahren 1958 und 1960 entschieden, daß laufende Leistungen von Eltern — Schulgeld, Mitgliedsbeiträge — an die von ihren Kindern besuchten Schulen steuerlich auch nicht teilweise als Spenden anerkannt werden können.

Ungeachtet dessen begannen einzelne Länder ab dem Jahre 1975 Teile solcher Schulgeldzahlungen in innerdienstlichen Weisungen als Spende anzuerkennen. Seit dem Jahre 1979 haben alle Länder diese Praxis übernommen und weitgehend auch beibehalten, als das Urteil aus dem Jahre 1960 im Jahre 1984 in Abschnitt 111 Abs. 1 Satz 5 EStR als die Finanzverwaltung bindende Anweisung übernommen wurde.

Davon nicht betroffen sind zweckbestimmte Einzelspenden, die neben den laufenden Leistungen Privatschulen ebenso wie öffentlichen Schulen gewährt werden.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat zur Praxis der Finanzverwaltungen Erhebungen angestellt und folgendes festgestellt:

46.2.1

Nach dem überwiegend geübten Verfahren berücksichtigen die Finanzverwaltungen der Länder als abziehbare Spenden den Teil des laufenden Schulbeitrages an gemeinnützige Privatschulen und an die diese unterstützende Fördervereine, der den zur Deckung der unmittelbaren Kosten des Schulbetriebes erforderlichen Beitrag (nicht abziehbares Leistungsentgelt) übersteigt.

Es ist nicht einheitlich geregelt, was unter dem Begriff „unmittelbare" und „mittelbare" Schulbetriebskosten zu verstehen ist.

Unmittelbare Kosten sind nach insoweit übereinstimmender Auffassung die Lehrergehälter, die Ausgaben für Lehrmittel; mittelbare Kosten betreffen das Verwaltungspersonal und Ausgaben für Werbung und Rechtsberatung.

Die Kosten der Schulgebäude und damit im Zusammenhang stehende Aufwendungen (Absetzung für Abnutzung, Kapitaldienste, Miete, Strom, Heizung, Reinigung usw.) werden insgesamt oder zu Teilen unterschiedlich zugeordnet. Ebenso wird bei den Kosten für Unterkunft und Verpflegung verfahren.

Zu den unmittelbaren Kosten gewähren die Länder auf Antrag den staatlich anerkannten Privatschulen und Ersatzschulen, die von juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts betrieben werden und auf gemeinnütziger Grundlage wirken, Leistungen im Rahmen von Schulfinanzierungsgesetzen. Die Leistungen umfassen Zuschüsse zur Sicherung der Gehälter und der Altersversorgung der Lehrer sowie der unterrichtlichen Leistungsfähigkeit. Sie decken bis zu 85 v. H. der anfallenden Kosten.

Nur der verbleibende Betrag der unmittelbaren Kosten wird als „entgeltlicher Anteil" der Schulgeldzahlungen angesehen und nicht als Spende anerkannt. Der darüber hinausgehende Betrag der Schulgeldzahlungen wird als Spende berücksichtigt, auch wenn damit notwendige, als „mittelbar" bezeichnete Kosten des Schulbetriebs gedeckt werden, z. B. Verwaltungskosten oder Teile der Sachkosten.

46.2.2

Die Regelungen in den Ländern zum Spendenabzug bei laufenden Schulbeiträgen sind unterschiedlich. Sie sind nicht veröffentlicht, sondern finden sich in internen Verfügungen und Erlassen. Die Auffassungen der Oberfinanzdirektionen zu bestimmten Abgrenzungs- und Zuordnungskriterien gehen weit auseinander. Dabei werden selbst innerhalb einzelner Länder unterschiedliche Ermittlungsmethoden angewandt, die zu erheblich abweichenden Ergebnissen führen.

Die unterschiedliche Handhabung in den Ländern stellt sich wie folgt dar:

Zum Teil werden Entgeltanteile nicht

- im sonst üblichen Drei-Jahres-Turnus überprüft und dem veränderten Kostengefüge der Schule angepaßt;
- aufgrund von Betriebskostenabrechnungen ermittelt, sondern mit Pauschalbeträgen geschätzt;
- nach Prozentsätzen bestimmt, sondern durch feste Sockelbeträge, die teilweise über Jahre unverändert fortgeführt werden. Jede Schulgelderhöhung wird dann bis zur nächsten Änderung des Sockelbetrages in voller Höhe als Spende anerkannt. Bei einer Schule hat dies zu einem Spendenanteil von 90 v. H. geführt; nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes wurden dort bei nur 150 bis 200 Schülern jährlich Spenden von etwa 600 000 DM anerkannt.

Die unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung des Spendenanteils führen dazu, daß für vergleichbare Schulen je nach dem Belegenheitsort unterschiedliche Spendenanteile berücksichtigt werden. Bei einer Schule mit Standorten in drei Großstädten verschiedener Länder wurden im Jahre 1981 Spendenanteile von 14 v. H. bis 53 v. H. anerkannt, obwohl wesentliche Unterschiede in der Kostenstruktur und der Höhe des Schulgeldes nicht erkennbar waren.

Im Bundesgebiet liegt die Spannbreite der anerkannten Spendenanteile zwischen 0 v. H. und 100 v. H., bei Nichtberücksichtigung der Extremfälle zwischen 14 v. H. und 53 v. H.

Die beanstandete Praxis bei der Anerkennung von Spendenanteilen führt, insbesondere bei Internatsschulen, zu Steuerausfällen in beträchtlichen Größenordnungen. Bei Schulbeiträgen für den Schul- und Internatsbetrieb von bis zu 30 000 DM jährlich ist davon auszugehen, daß die Schülereltern durchweg der Steuerprogression unterliegen und die Steuerersparnis in vielen Fällen mit dem Höchstsatz des Tarifs von 56 v. H. Einkommensteuer (zusätzlich gegebenenfalls Kirchensteuer) anzunehmen ist.

Es ist mit steigenden Steuerausfällen zu rechnen. Denn nach Angaben der Oberfinanzdirektionen stellen immer mehr Privatschulen einen Antrag auf Anerkennung eines Anteils des Schulgeldes als Spende.

46.2.3

Die geschilderte Praxis der Finanzverwaltung verstößt gegen geltendes Recht, wie die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zeigt, aber auch gegen die Anweisungen in Abschnitt 111 Abs. 1 Satz 5 EStR. Danach sind Ausgaben, die zwar als Spenden oder Mitgliedsbeiträge bezeichnet werden, bei wirtschaftlicher Betrachtung aber das Entgelt für eine Leistung der empfangenden Körperschaft darstellen, nicht nach § 10b Abs. 1 EStG als Spende abzugsfähig. Bei Internatsschulen wirkt die angeführte Praxis wegen der Einbeziehung von Lebenshaltungskosten letztlich wie ein zusätzlicher über die entsprechenden gesetzlichen

Regelungen hinausgehender Ausbildungsfreibetrag. Andere Eltern in vergleichbarer Situation haben diesen Vorteil nicht.

Die gegenwärtige Praxis des Abzuges von Schulgeldzahlungen als Spenden führt darüber hinaus zu einer Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen, denn durch die unterschiedliche Zuordnung der Schulkosten werden unterschiedliche Anteile am Schulgeld als Spende anerkannt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und gebeten, die Grundsätze der Rechtsprechung zu beachten und im Benehmen mit den Ländern auf die Aufhebung der Spendenregelungen hinzuwirken.

46.3

Der Bundesminister hat auf die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, daß die Anerkennung von Zahlungen als Spende unter Aufteilung in einen Entgeltsanteil und einen steuermindernden Spendenanteil bereits vor der Prüfung durch den Bundesrechnungshof Gegenstand von Erörterungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder gewesen sei. Ein Beschluß sei angesichts der bekanntgewordenen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof nicht gefaßt worden. Im übrigen beschäftige sich eine unabhängige Sachverständigenkommission allgemein mit den Problemen des Gemeinnützigkeitsrechts. Ein Gutachten solle im Frühjahr des Jahres 1987 vorgelegt werden.

Dieses Gutachten lag im September des Jahres 1987 noch nicht vor.

46.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß ungeachtet seiner Prüfung der Bundesminister eine Entscheidung herbeiführen und damit für eine gesetzmäßige Verwaltungspraxis hätte sorgen müssen. Daß zunächst die Ergebnisse der Sachverständigenkommission abgewartet werden sollen, überzeugt nicht.

46.5

Der Bundesminister sollte daher alsbald auf eine Aufhebung der beschriebenen Praxis bei Schulgeldzahlungen an gemeinnützige Privatschulen hinwirken.

47 Zusammenfassende Würdigung zu den Beiträgen Nr. 43 bis 46

47.1

Die Beispiele in den vorstehenden Bemerkungen zeigen, daß Steuern nicht immer einwandfrei erhoben werden und der Bundesminister unterschiedliche Verwaltungsübungen der Landesfinanzverwaltungen zuweilen nicht wahrnimmt. Dies hat zum Teil seinen Grund auch darin, daß dem Bundesminister Einzelheiten des Verwaltungsvollzuges nicht bekannt sind, weil ihm offenbar nicht alle Verwaltungsanweisungen mit allgemeinen Regelungen mitgeteilt werden — insbesondere nicht die der Oberfinanzdirektionen.

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, es liege in der Natur der Sache, daß ihm nicht immer alle Einzelheiten des Verwaltungsvollzuges in den elf Ländern bekannt sein können. Verwaltungsanweisungen mit allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen würden regelmäßig in die entsprechenden Steuerkarteien der Oberfinanzdirektionen aufgenommen. Diese Karteien seien auch für die zuständigen Fachreferate des Bundesministers verfügbar.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Karteien zur Verfügung stehen. In den Karteien sind jedoch nicht alle Anweisungen aufgenommen worden, die über den Einzelfall hinaus von Bedeutung sind. Dies trifft auf die Behaltefrist bei Jahreswagen und teilweise auf die Nichtbeanstandungsgrenzen bei Aufwendungen für Arbeitsmittel zu.

Der Bundesminister wird daher sicherzustellen haben, daß

— die Länderfinanzverwaltungen ihn ausreichend über Verwaltungsanweisungen von allgemeiner Bedeutung unterrichten und daß, unabhängig von der Frage der Vollständigkeit,

— ihm mitgeteilte Anweisungen hinreichend auf die Vereinbarkeit mit dem geltenden Steuerrecht und die gebotene Rechtseinheitlichkeit überprüft und, wo erforderlich, Änderungen von den Länderbehörden verlangt werden.

47.2

Die Beispiele zeigen auch, daß zahlreiche Regelungen — oft von großer Bedeutung für die Steuerpflichtigen und für die Vollständigkeit der Steuererhebung — nicht allgemein zugänglich veröffentlicht werden. Das sollte sowohl aus der Sicht der Finanzverwaltung als auch im Interesse der Steuerpflichtigen nicht hingenommen werden.

Neben der notwendigen Klarheit für die Steuerpflichtigen könnte die amtliche Veröffentlichung auch dazu beitragen, Fehlentwicklungen zu begegnen, zu denen unterschiedliche Verwaltungspraxis der Länder bei gleichen Sachverhalten führen kann.

Der Bundesminister wird daher darauf hinzuwirken haben, daß wenigstens bedeutsame allgemeine Regelungen der Landesfinanzverwaltungen veröffentlicht werden.

Nach Auffassung des Bundesministers ist es nicht sinnvoll, alle steuerrechtlichen Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen. Beispielsweise könnte die Veröffentlichung von Nichtbeanstandungsgrenzen einen Anreiz zur mißbräuchlichen Inanspruchnahme bieten

und letztlich zu einer unzulässigen Pauschalierung führen.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem zu. Das ändert jedoch nichts daran, daß etwa die Regelungen für die Behaltefrist bei Jahreswagen, die erhöhten Pauschbeträge für Parlaments-Journalisten und die Spendenregelung bei Schulgeldzahlungen nicht allgemein zugänglich veröffentlicht, insbesondere in den einschlägigen Richtlinien nicht berücksichtigt sind.

Anzumerken bleibt noch, daß, abgesehen von der steuerlichen Problematik und dem steuerlichen Mehrergebnis, erhebliche Mehreinnahmen der Sozialversicherung hinzu kämen, soweit die geldwerten Vorteile aus Dienstverhältnissen betroffen sind. Die Beitragspflicht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Sozialversicherung (Krankenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung) knüpft nämlich grundsätzlich an das lohnsteuerpflichtige Entgelt an.

48 Entwicklung der Zahl der Rechtsbehelfe und des Bestandes an unerledigten Rechtsbehelfen in den Finanzämtern; Rechtsbehelfsstatistik

48.0

Die außergerichtlichen Rechtsbehelfe und der Bestand an unerledigten Rechtsbehelfen haben in den letzten Jahren bundesweit erheblich zugenommen. Die Zahl der von der Finanzverwaltung selbst verursachten Rechtsbehelfe ist unvertretbar hoch. Die Statistiken über die Rechtsbehelfsentwicklung sind verbesserungsbedürftig. Der Bundesrechnungshof gibt Hinweise, wie die Rechtsbehelfsflut eingedämmt werden kann.

48.1 Anstieg der Zahl der Rechtsbehelfe und des Bestandes an unerledigten Rechtsbehelfen

Anstieg der Zahl der Rechtsbehelfe und des Bestandes an unerledigten Rechtsbehelfen

Der Bundesrechnungshof hat in Abstimmung mit mehreren Landesrechnungshöfen Untersuchungen über den Anstieg der außergerichtlichen Rechtsbehelfe in den Finanzämtern und über den hohen Bestand an unerledigten Rechtsbehelfen durchgeführt. Er hat statistische Daten und weitere Unterlagen von 14 Oberfinanzdirektionen über die Entwicklung der außergerichtlichen Rechtsbehelfe überprüft und zusätzlich örtliche Erhebungen bei fünf Finanzämtern durchgeführt. Der Schwerpunkt seiner Prüfungen lag im Veranlagungsbereich.

Nach der vom Bundesminister erstellten Statistik über eingelegte und bearbeitete Rechtsbehelfe (Einsprüche im Sinne des § 348 Abgabenordnung — AO —) ergibt sich für die Jahre 1982 bis 1986 folgendes Zahlenbild:

Kalenderjahr	Unerledigte Einsprüche am 1. Januar	Zugang neuer Einsprüche	Erledigte Einsprüche	Unerledigte Einsprüche am 31. Dezember
1982	782 396	1 891 963	1 886 194	788 165
1983	785 128	1 962 545	1 896 788	850 885
1984	847 871	2 223 504	2 113 893	957 482
1985	953 707	2 155 772	2 077 365	1 032 119
1986	1 030 827	2 373 262	2 203 359	1 200 730

Die Abweichungen in der Zahl der End- und Anfangsbestände der unerledigten Einsprüche zum Jahreswechsel beruhen darauf, daß in einigen Ländern Abgaben von Rechtsbehelfen an andere zuständige Stellen vom Endbestand abgesetzt werden.

Im Jahre 1986 wurden nach der Statistik des Bundesministers erledigt durch

Rücknahme	Abhilfe	Rechtsbehelfsentscheidung	Abgabe
22,9 v. H.	64,4 v. H.	12,2 v. H.	0,5 v. H.

Der Zugang an Einsprüchen (= Zahl der neuen Rechtsbehelfe) veränderte sich gegenüber dem jeweiligen Vorjahr um

1982	1983	1984	1985	1986
4,4 v. H.	3,7 v. H.	13,3 v. H.	−3,0 v. H.	10,1 v. H.

Der Bestand an unerledigten Rechtsbehelfen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr jeweils um

1982	1983	1984	1985	1986
0,7 v. H.	8,4 v. H.	12,9 v. H.	8,2 v. H.	16,5 v. H.

Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen für erforderlich, die den Anstieg der Rechtsbehelfe eindämmen und den Bestand an unerledigten Rechtsbehelfen reduzieren (vgl. Nr. 48.5 und 48.7).

48.2 Mängel in den Rechtsbehelfsstatistiken

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes lassen die von der Verwaltung geführten Statistiken keinen genauen Überblick über die Rechtsbehelfsentwicklung sowie ihre Ursachen und Schwerpunkte zu. Die Verwaltung nutzte die Übersichten auch nicht genügend als Instrument der Dienst- und Fachaufsicht.

Die in den Finanzämtern geführten Anschreibungen über Rechtsbehelfe lassen vielfach nicht erkennen, in welchem Umfang die einzelnen Steuerarten oder Arbeitsgebiete von Rechtsbehelfen betroffen sind. Häufig fehlen Aufgliederungen, in welchem Umfang

Rechtsbehelfe durch Rücknahme, Änderung, Abhilfe/Stattgabe oder durch Einspruchsentscheidung erledigt worden sind. Von 14 Oberfinanzdirektionen haben nur zwei geregelt, welcher Stichtag für die Erfassung der Rechtsbehelfe maßgebend ist.

Die Länder erstellen ihre Rechtsbehelfsstatistiken nicht nach bundeseinheitlichen Merkmalen, so daß Ländervergleiche kaum möglich sind. Es fehlen insbesondere Angaben über die an andere Verwaltungen abgegebenen oder von diesen übernommenen Fälle. Mehrere Länder führen keine Statistiken über die Zahl der Beschwerden (§ 349 AO). Die Länderstatistiken enthalten meist auch keine Angaben über den Arbeitsstand der zentralen Rechtsbehelfsstellen, obwohl die Finanzämter entsprechende Anschreibungen vornehmen.

Alle Länder haben sich darauf verständigt, in den Finanzämtern zentrale Rechtsbehelfsstellen einzurichten. Dennoch ist ein Land dem noch nicht allgemein nachgekommen.

48.3 Unterschiedliche Höhe der Rechtsbehelfsquote

Beim Vergleich der Zahl der Einsprüche mit der Zahl der im Jahr zu veranlagenden Steuerpflichtigen (Rechtsbehelfsquote) sind innerhalb der einzelnen Oberfinanzdirektionen erhebliche Spannbreiten erkennbar, die auf eine unterschiedliche Arbeitsweise der einzelnen Finanzämter schließen lassen. Im Jahre 1982 bewegte sich die Rechtsbehelfsquote innerhalb des Bundesgebietes zwischen 4,75 v. H. und 14 v. H. Einzelne Landesrechnungshöfe haben ähnlich hohe Unterschiede auf Landesebene festgestellt. Die unterschiedliche Arbeitsweise der Finanzämter wird nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vor allem dadurch begünstigt, daß sich die Verwaltungsanweisungen oft in abstrakten Formeln erschöpfen. So wird beispielsweise angeordnet, „durch eine streitvermeidende Arbeitsweise die Zahl der eingehenden Einsprüche in Fällen von geringer steuerlicher Auswirkung in Grenzen zu halten"; eine andere Anweisung verlangt, durch „eine differenzierte Prüfung der steuerlichen Bedeutung" Einsprüche zu vermeiden.

48.4 Rechtsbehelfsursachen

Die Ursachen für das erhebliche Anwachsen der Rechtsbehelfe in der letzten Zeit sind vielfältig. Nachfolgend berichtet der Bundesrechnungshof über die wesentlichen Ursachen und über Möglichkeiten zur Verminderung der Zahl der Rechtsbehelfe.

Rechtsbehelfe werden sowohl durch Fehler der Verwaltung, durch Versäumnisse der Steuerpflichtigen als auch durch die Ungewißheit des Ausganges rechtsanhängiger Streitfragen von grundsätzlicher Bedeutung bei den Finanzgerichten veranlaßt.

48.4.1

Der Anteil der Rechtsbehelfe, deren Ursachen im Verhalten der Steuerpflichtigen liegen, ist unterschiedlich hoch. Soweit in den Bundesländern entsprechende Feststellungen getroffen wurden, bewegt sich der Anteil zwischen 32 v. H. und 49 v. H. Überwiegend stehen diese Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit der Nichtabgabe von Steuererklärungen sowie mit unvollständigen oder unrichtigen Angaben in Steuererklärungen.

48.4.2

Ein erheblicher Teil der Rechtsbehelfe richtet sich im Bereich bestimmter Einkunftsarten (vorwiegend bei Einkünften aus Gewerbebetrieb) gegen Steuerbescheide mit geschätzten Besteuerungsgrundlagen, nachdem das Finanzamt in den meisten Fällen zuvor vergeblich versucht hat, den Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Steuererklärung zu bewegen.

48.4.3

Häufig machen Steuerpflichtige erst im Rechtsbehelfsverfahren Angaben, die zu einer Steuerminderung führen. Das gilt insbesondere für unterbliebene oder unzureichende Angaben über Werbungskosten, Sonderausgaben und Kinderbetreuungskosten. Die Möglichkeiten der Verwaltung, die Zahl dieser Rechtsbehelfe zu verringern, sind begrenzt. Der Arbeitskreis „Steuern" der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat darauf hingewiesen, daß das Steuerrecht mit seinen häufigen Änderungen und komplizierten Einzelregelungen die Steuerpflichtigen bezüglich ihrer Erklärungspflicht und der Geltendmachung von Steuervergünstigungen teilweise überfordert.

48.4.4

Der Anteil der Rechtsbehelfe, der auf Fehler der Finanzverwaltung zurückzuführen ist, bewegt sich in den Ländern, in denen entsprechende Feststellungen getroffen wurden, zwischen 26 v. H. und 41 v. H. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Ursachen für diese Rechtsbehelfe hauptsächlich darin liegen, daß

- der Verwaltung Flüchtigkeitsfehler unterlaufen,
- Abweichungen von den Angaben des Steuerpflichtigen nicht ausreichend erläutert werden und
- bei nachteiliger Entscheidung dem Steuerpflichtigen keine Gelegenheit zur vorherigen Äußerung eingeräumt wird.

48.4.5

Im materiellen Steuerrecht liegen die Rechtsbehelfsursachen im wesentlichen im Bereich der Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit sowie aus Vermietung und Verpachtung, im Bereich der Sonderausgaben, der außergewöhnlichen Belastungen, der Abschreibungsgesellschaften sowie der Abgrenzung zwischen betrieblich/beruflich veranlaßten Aufwendungen und den Kosten der privaten

Lebensführung, die nach § 12 Einkommensteuergesetz (EStG) nicht abgezogen werden dürfen.

48.5 Würdigung

48.5.1

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Finanzverwaltung bei der Anforderung der Steuererklärungen die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (z. B. die Festsetzung von Verspätungszuschlägen — § 152 AO — und von Zwangsgeldern — § 328 AO —) nicht genügend ausschöpft. Bei bekannt säumigen Steuerpflichtigen sollte die Steuererklärung vorzeitig angefordert werden. Der Bundesrechnungshof hat zusätzlich angeregt, zu prüfen, ob weitere Instrumente erforderlich sind, um die säumigen Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen und vollständigen Erfüllung ihrer Steuererklärungspflicht anzuhalten.

48.5.2

Bei der von den Finanzämtern zu leistenden Massenarbeit sind Fehler nicht immer vermeidbar. Der Bundesrechnungshof hält aber eine der Verwaltung zuzurechnende Verursachungsquote bis zu 41 v. H. für unvertretbar hoch. Zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung muß vor allem der hohe Anteil von Übertragungs-, Schreib- und Datenerfassungsfehlern, die sich zuungunsten der Steuerpflichtigen auswirken, durch sorgfältigere Arbeitsweise sowie vermehrte Dienst- und Fachaufsicht abgebaut werden. Dabei ließen sich auch solche Flüchtigkeitsfehler vermeiden, die sich zugunsten der Steuerpflichtigen auswirken und die in der Regel nicht zur Einlegung von Rechtsbehelfen führen, weil sich die begünstigten Steuerpflichtigen nicht beschwert fühlen. Der Bundesrechnungshof vermag das Ausmaß dieser Fehler nicht abzuschätzen. Sie dürften insgesamt jedoch zu erheblichen Steuerausfällen führen.

48.5.3

Rechtsbehelfe ließen sich auch vermeiden, wenn die im automatisierten Verfahren verwendeten standardisierten Erläuterungstexte verbessert würden. Solange deren Zahl begrenzt ist und nicht alle in Betracht kommenden Abweichungen von den Angaben des Steuerpflichtigen erläutert werden können, vermag der betroffene Steuerpflichtige die Entscheidung des Finanzamts oft nicht nachzuvollziehen mit der Folge, daß er eine Überprüfung im Rechtsbehelfsverfahren betreibt.

Die Finanzverwaltung beachtet auch nicht ausreichend den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (§ 91 AO), wonach dem Betroffenen eines belastenden Verwaltungsaktes zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist. Die Anhörung ist vor allem dann geboten, wenn von den Angaben des Steuerpflichtigen in der Steuererklärung zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll. Die Mißachtung dieses Grundsatzes führt vor allem bei Abweichungen in Fragen, die erfahrungsgemäß zu Einsprüchen führen, zu vermeidbarer Mehrarbeit im Rechtsbehelfsverfahren und zum Anstieg der Zahl der Rechtsbehelfe.

48.6 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er habe sich in Zusammenarbeit mit den Ländern (Referenten für Organisation und Abgabenordnung) darum bemüht, den weiteren Anstieg der Rechtsbehelfe zu verhindern. Er habe wiederholt die Länder auf die besorgniserregende Entwicklung der Anzahl der Rechtsbehelfe hingewiesen.

Die Referenten für Organisation und Abgabenordnung der Länder seien gemeinsam der Auffassung, daß eine Verringerung der Rechtsbehelfe und die mängelfreie Bearbeitung trotz Ausschöpfung aller derzeitigen Möglichkeiten im wesentlichen nur durch eine Personalverstärkung erreichbar sein werde.

Der Bundesminister ist im übrigen der Auffassung, daß die der Verwaltung zur Verfügung stehenden gesetzlichen Möglichkeiten, einen Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe einer Steuererklärung zu bewegen, ausreichen und daß durch die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen und Vollstreckung der Steuern die Abgabe der Steuererklärung schneller erreicht werden kann als mit Zwangsgeldern.

Er hat darauf hingewiesen, daß zur Zeit ein Land eine Untersuchung durchführe und eine etwaige Neugestaltung des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens zwischen den Referenten für Abgabenordnung und den Mitgliedern einer Arbeitsgruppe „Finanzgerichtsbarkeit" Mitte 1987 besprochen werde.

Der Bundesminister hat schließlich erklärt, er strebe eine Vereinheitlichung der Grundsätze für die Erstellung der Rechtsbehelfsstatistik und die automatisierte Überprüfung der Erledigung der Rechtsbehelfe an. Er habe bereits darauf hingewirkt, daß der Katalog der maschinellen Erläuterungstexte in Steuerbescheiden überarbeitet werde, die Texte in ihrem Informationsgehalt für den Steuerpflichtigen erweitert würden sowie der Gewährung rechtlichen Gehörs und der hinreichenden Begründung von Verwaltungsakten mehr Beachtung geschenkt werde. Er habe die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erneut zum Anlaß genommen, auf die Errichtung von zentralen Rechtsbehelfsstellen auch in dem Land hinzuwirken, in dem sie als einzigem noch nicht allgemein eingerichtet worden seien.

48.7 Schlußfolgerungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister im Hinblick auf die zeitgerechte Erhebung der Steuern und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 AO) mehr als bisher darauf hinwirkt, daß die Länder den Bestand an unerledigten Rechtsbehelfen drastisch verringern und Vorsorge treffen, daß künftig Rechtsbehelfe in angemessener Frist erledigt werden.

Im Bereich des Verfahrensrechts sollte der Bundesminister darauf dringen, daß

- im Veranlagungsverfahren die Grundsätze der Gewährung des rechtlichen Gehörs (§ 91 AO) und der hinreichenden Begründung des Verwaltungsaktes (§ 121 AO) angemessen beachtet werden sowie
- durch verstärkte Dienst- und Fachaufsicht der Anteil der Flüchtigkeitsfehler erheblich reduziert wird.

Wenn eine personelle Verstärkung der Verwaltung zur Abhilfe der aufgezeigten Mängel vermieden werden soll, schlägt der Bundesrechnungshof vor, daß

- geprüft wird, ob die Finanzverwaltung durch gesetzgeberische Maßnahmen in die Lage versetzt werden kann, einer rechtzeitigen und vollständigen Erfüllung der Steuererklärungspflicht über den derzeitigen rechtlichen Rahmen hinaus mehr als bisher Nachdruck zu verleihen, und
- eine intensivere und regelmäßige Ausbildung der Bediensteten betrieben wird, um die Fehlerhäufigkeit bei der Verwaltung insgesamt zu vermindern.

Soweit der Anstieg der Rechtsbehelfe seine Ursachen in der Kompliziertheit und den häufigen Änderungen des materiellen Steuerrechts hat, liegt die Entscheidung über die politischen Prioritäten (z. B. Hinnahme von Nachteilen der geltenden Regelungen im Hinblick auf ein Höchstmaß an Einzelfallgerechtigkeit oder Vereinfachung des Rechts und Begrenzung der Zahl der Rechtsbehelfe im Interesse einer hohen Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung) beim Gesetzgeber. Der Bundesrechnungshof hält eine Vereinfachung des Steuerrechts auf Dauer für unerläßlich, um einerseits die Steuerzahler und ihre Berater nicht zu überfordern und andererseits die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung zu erhalten.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

49 Einflußnahme des Bundes bei einem privatrechtlichen Unternehmen und Überwachung der Geschäftsführung

49.0

Ein Unternehmen, an dem der Bund mittelbar beteiligt war, erlitt hohe Verluste. Die Verluste sind zum Teil marktbedingt, zum Teil aber auch auf Mängel in der Geschäftsführung zurückzuführen. Dem Aufsichtsrat und der Obergesellschaft gelang es nicht, die Schwächen des Unternehmens zu beseitigen und Fehlentwicklungen zu verhindern. Dazu reichte auch der Einfluß des Bundesministers nicht aus. Da weitere Verluste, die wegen der notwendigen Kapitalzuführungen an die Obergesellschaft mittelbar auch den Bundeshaushalt belasteten, nicht in Kauf genommen werden sollten, wurde das Unternehmen Mitte 1985 aufgelöst; ein Teil wurde verkauft, ein Teil wurde in ein anderes Beteiligungsunternehmen der Obergesellschaft eingegliedert.

49.1

Das Unternehmen wies seit dem Geschäftsjahr 1975/76 meist Verluste aus, die bis zum 30. September 1985 einschließlich der von Tochtergesellschaften übernommenen Ergebnisse und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Schließung des Betriebs 140 Mio. DM überstiegen. Der Verlust in dieser Zeit machte ein Vielfaches seines Nennkapitals aus. Das Unternehmen konnte nur weitergeführt werden, weil die Obergesellschaft diese Verluste übernahm. Sie belasteten den Bundeshaushalt, weil der Bund der Obergesellschaft auch deshalb Eigenmittel zugeführt hat.

Der Bundesrechnungshof berichtete bereits in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 39.2.4) über die ungünstige Entwicklung der Ertragslage des Unternehmens. Den Bemerkungen lagen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus der Prüfung der Betätigung des Bundes bei diesem Unternehmen in den Jahren 1976 bis 1980 zugrunde. Eine erneute Prüfung durch den Bundesrechnungshof im Jahre 1986 ergab, daß die bei der früheren Prüfung festgestellten Mängel noch nicht restlos beseitigt und insbesondere in den Geschäftsjahren 1980/81 und 1983/84 weitere verlustbringende Fehlentwicklungen eingetreten waren.

49.1.1

Das Unternehmen übernahm Aufträge, die sein Leistungsvermögen überstiegen, mit erheblichen Risiken behaftet waren und die Selbstkosten nicht deckten. Es versäumte, Mängel in der Auftragsausführung und -abwicklung sowie im Rechnungswesen zu beseitigen. Ferner ging es in einem Unternehmensbereich bei der Vertragsgestaltung nicht mit der gebotenen Sorgfalt vor.

49.1.2

Die Geschäftsführer gingen bei ihren Planungen von zu optimistischen Annahmen aus. Sie rechneten z. B. für das Geschäftsjahr 1984/85 mit einem Fehlbetrag von nur 1,5 Mio. DM und unterrichteten den Aufsichtsrat entsprechend. Im Jahresabschluß zum 30. September 1985 wurde dagegen ein Verlust in Höhe von 63,6 Mio. DM ausgewiesen. Darin waren allerdings 18,8 Mio. DM enthalten, die im Zusammenhang mit der Schließung des Betriebs stehen.

49.1.3

Auch in den Geschäftsjahren 1981/82 bis 1984/85 kamen die Geschäftsführer ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen und ausreichenden Berichterstattung an den Aufsichtsrat und an die Obergesellschaft nicht immer zeitnah und zutreffend nach. Außerdem verstießen sie gegen die Geschäftsordnung für die Geschäftsführer, indem sie Personal einstellten, ohne die hierfür erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen.

49.1.4

Der Abschlußprüfer versah die Jahresabschlüsse zum 30. September 1984 und 30. September 1985 zwar mit dem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk, er berichtete jedoch über erhebliche Mängel in der Kalkulation und der Baustellenüberwachung und stellte in dem Jahresabschluß zum 30. September 1984 unzureichende Bilanzvorsorgen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften fest.

Nach seiner Auffassung hätten Verluste teilweise durch organisatorische Maßnahmen vermieden oder verringert werden können. Wegen des Fehlens ausreichend qualifizierter Führungskräfte seien Unzulänglichkeiten in der Koordination bei und zwischen einzelnen Bereichen entstanden. Aus diesen Gründen äußerte er bei der Prüfung des Jahresabschlusses zum 30. September 1984 Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung.

49.2 Beurteilung

Der Bundesrechnungshof hat im Zusammenhang mit den unter Nrn. 49.1.1 bis 49.1.4 aufgeführten Feststellungen die Auffassung vertreten, daß die ungünstige Entwicklung des Unternehmens in den Jahren 1981 bis 1985 hauptsächlich auf Mängel in der Geschäftsführung zurückzuführen ist.

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich der Überwachung und der Einflußnahme ausgeführt, daß

- der Aufsichtsrat die Geschäftsführung nicht ausreichend überwacht und den Fehlentwicklungen nicht mit dem nötigen Nachdruck entgegengewirkt hat; er hat bezweifelt, daß der Aufsichtsrat und die Obergesellschaft bei der Auswahl des Personals für die Geschäftsleitung mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen sind, weil wiederholt Mitglieder wegen ungenügender Qualifikation vorzeitig abberufen bzw. nicht wiederbestellt worden sind;

- die Obergesellschaft ihren Steuerungs- und Kontrollaufgaben bei diesem Unternehmen nur unzureichend nachgekommen ist, so daß die Fehlentwicklung nicht schnellstmöglich beendet wurde;

- der Einfluß des Bundesministers auf das Unternehmen und auf die Obergesellschaft nicht ausgereicht hat, die ungünstige Entwicklung des Unternehmens zu verhindern.

49.3 Stellungnahme des Bundesministers

49.3.1

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß die Verluste nicht nur marktbedingt waren, sondern auch auf Mängeln im Personal-, Organisations- und Fertigungsbereich beruhten. Gewisse Aufträge hätten Dimensionen erreicht, denen das Unternehmen nicht mehr gewachsen gewesen sei.

Neben den im Verhältnis zur Gesamtleistung überproportional gestiegenen Material- und Personalkosten sowie den Aufwendungen für Fremdleistungen hätte auch „höhere Gewalt" zu den Verlusten beigetragen. Den Mitgliedern der Geschäftsleitung könne jedoch keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorgeworfen werden. Bei Mängeln in der Geschäftsführung sollte nicht übersehen werden, daß es meist dann zu Fehlern kommt, wenn unbeeinflußbare Rahmenbedingungen schlechter werden.

49.3.2

Nach Auffassung des Bundesministers haben der Aufsichtsrat und die Obergesellschaft alles in ihrer Macht stehende getan, um die Ursachen für die Verlustentwicklung aufzudecken und eine Besserung der Lage des Unternehmens herbeizuführen. Sie seien auch ständig bemüht gewesen, qualifizierte Geschäftsführer und Mitarbeiter zu finden. Hierbei sei es auch zu Fehleinschätzungen gekommen.

Von Mitte 1984 an hätten sich die Zweifel verstärkt, ob die Geschäftsführung tragfähige Konzepte zur raschen Beseitigung der Probleme vorlegen könne. Deshalb sei ein externer Berater eingesetzt worden. Der Aufsichtsrat und die Obergesellschaft hätten vom Frühjahr 1985 an die Auffassung vertreten, daß das Unternehmen in der bisherigen Struktur nicht saniert werden könne. Darum sei es schließlich aufgelöst worden. Der zum 30. September 1985 in Höhe von 63,6 Mio. DM ausgewiesene Verlust sei im wesentlichen im Zusammenhang mit der Auflösung des Unternehmens entstanden.

49.3.3

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, daß der Vertreter seines Hauses im Aufsichtsrat stets auf die Risiken bei einzelnen Aufträgen und auf Mängel im Rechnungswesen hingewiesen und die Geschäftsleitung aufgefordert habe, alle Möglichkeiten zur Gesundung des Unternehmens auszuschöpfen. Er habe letztlich sogar der Auflösung des Unternehmens zugestimmt und damit harte Konsequenzen gezogen.

49.4 Abschließende Würdigung

49.4.1

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß insbesondere erhebliche Mängel in der Geschäftsführung des Unternehmens ursächlich für die Fehlentwicklung waren. Die Überwachung des Unternehmens durch den Aufsichtsrat, das Einwirken der Obergesellschaft und die Einflußnahme des Bundes haben nicht verhindert, daß unvertretbar hohe Verluste entstanden. Dies aber wäre möglich und erforderlich gewesen.

Sowohl die Obergesellschaft als auch der Aufsichtsrat hätten schon früher die Ursachen der Verluste klären, sich mit der Beseitigung von Mängeln und Schwachstellen eingehender befassen und eine Neuordnung bzw. Sanierung des Unternehmens bewirken müssen. Dies wäre um so notwendiger gewesen als der Bundesrechnungshof schon bei der letzten Prüfung Fehler aufgezeigt hatte. Er hatte festgestellt, daß der Vorsitzende des Aufsichtsrats im Jahre 1980 dem Vorstand der Obergesellschaft berichtet hatte, das Unternehmen habe wegen des „Mißmanagements" einen großen Teil der besten Mitarbeiter verloren und sei nicht mehr voll funktionsfähig. In dieser Zeit räumten auch die Geschäftsführer ein, sie könnten das Unternehmen nicht überwachen. Sie stellten schon damals das Unternehmenskonzept in Frage.

49.4.2

Der Bundesminister hätte unmittelbar auf die Obergesellschaft stärkeren Einfluß nehmen sollen. Dies insbesondere deshalb, weil mehrfache Hinweise des Vertreters des Bundes im Aufsichtsrat auf Risiken in bestimmten Bereichen und auf Schwachstellen im Rechnungswesen sowie die Aufforderung an die Geschäftsleitung, alle Möglichkeiten zur Gesundung des Unternehmens auszuschöpfen, nicht dazu führten, daß Mängel in der Geschäftsführung beseitigt und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens verbessert wurden. Er hätte mit mehr Nachdruck darauf hinwirken müssen, daß die Mängel und Fehlentwicklungen schnellstens beseitigt, oder wenn dies nicht möglich war, andere Schritte in die Wege geleitet wurden, um das Entstehen hoher Verluste, die über die Obergesellschaft aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen werden mußten, zu verhindern. Wenn sich die wirtschaftliche Lage eines mittelbaren Bundesunternehmens so außergewöhnlich ungünstig entwickelt, muß der Bundesminister auch seinen Einfluß auf die Obergesellschaft voll nutzen, damit die Verlustursachen unverzüglich festgestellt und behoben werden.

49.4.3

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß der Bundesminister ganz allgemein seinen Einfluß bei Bundesunternehmen stärker nutzt, um Fehlentwicklungen frühzeitig und mit Nachdruck entgegenzuwirken, damit Mängel und Schwachstellen in der Geschäftsführung rascher beseitigt werden.

50 Einflußnahme einer Obergesellschaft und des Bundesministers auf eine Unternehmensgruppe, an der der Bund mittelbar beteiligt ist

50.0

Bei einer Unternehmensgruppe, die von einer im Besitz des Bundes befindlichen Obergesellschaft zu einem Kaufpreis von insgesamt rd. 53 Mio. DM erworben wurde, entstanden in den Geschäftsjahren 1981/82 bis 1984/85 Verluste in Höhe von rd. 25 Mio. DM. Die Verluste sind auch auf Ursachen zurückzuführen, für die die Unternehmensorgane verantwortlich sind. Die Steuerung und Kontrolle durch die Obergesellschaft, die Überwachung durch den Aufsichtsrat und die Einflußnahme des Bundes waren nicht ausreichend.

50.1 Sachverhalt

50.1.1 Erwerb einer Unternehmensgruppe

50.1.1.1

Die Obergesellschaft erwarb Anfang 1979 die Mehrheit an einer Unternehmensgruppe, die aus einer Besitz- und einer Betriebsgesellschaft besteht. Die Besitzgesellschaft verpachtet Sachanlagen an die Betriebsgesellschaft und vergibt an diese und an Dritte Lizenzen. Die Betriebsgesellschaft fertigt und vertreibt Elemente, die überwiegend nur in einem Industriezweig verwendet werden. Die Geschäfte beider Gesellschaften werden in Personalunion geführt.

Nur die Betriebsgesellschaft hat einen Aufsichtsrat. Diesem gehören zwar Vertreter der Obergesellschaft, aber kein Vertreter des Bundes an.

50.1.1.2

Der Bundesminister stimmte dem Erwerb der Beteiligung zu dem vom Verkäufer geforderten Kaufpreis zu, obwohl das Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu Zweifeln an der Angemessenheit des vorgesehenen Kaufpreises Anlaß gab.

Die mit dem Erwerb der Unternehmensgruppe verbundenen Erwartungen erfüllten sich nur zu einem geringen Teil. Die im Kaufpreis für 80 v. H. der Anteile (48 Mio. DM) als Wertfaktoren berücksichtigten Annahmen, das erworbene Know-how könne auch auf anderen Gebieten, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit anderen Gesellschaften des Konzerns und zum Einstieg in neue Fertigungen verwendet werden, verwirklichten sich nur zum geringen Teil.

50.1.2 Geschäftsverlauf

50.1.2.1

Nach dem Erwerb der Anteile entstanden bei der Unternehmensgruppe in den Geschäftsjahren 1981/82 bis 1984/85 Verluste in Höhe von rd. 25 Mio. DM, welche die Obergesellschaft übernahm. Sie setzte für das Engagement einschließlich des Kaufpreises bis zum 30. September 1985 insgesamt rd. 70 Mio. DM ein. Das Eigenkapital der Unternehmensgruppe wäre ohne den Ausgleich der Verluste durch die Obergesellschaft längst aufgezehrt. Diese konnte finanzielle Hilfen nur leisten, weil ihr der Bund Haushaltsmittel zur Verfügung stellte.

50.1.2.2

Die Fehlentwicklung der Unternehmensgruppe setzte bald nach dem Erwerb ein. Sie ist zum Teil auf eine verschlechterte Marktlage zurückzuführen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben im

übrigen folgende Ursachen zu den Verlusten beigetragen:

- Umsatzeinbußen bei zwei Großkunden durch Vernachlässigung der Kundenbetreuung,
- Mängel im Vertrieb,
- Mißerfolge bei der Vermarktung des vorhandenen Know-how,
- unzweckmäßige Organisation von Betriebsabläufen,
- Mängel im betrieblichen Rechnungswesen, insbesondere das Fehlen einer Kostenträgerrechnung,
- Investitionen von Anlagen, die später nur unzureichend genutzt und außerplanmäßig abgeschrieben wurden,
- überhöhte Personalaufwendungen bei zu geringer Produktivität,
- Schwachstellen in der Forschungs- und Entwicklungsabteilung,
- Schaden durch Unterversicherung.

50.1.2.3

Die von Lizenznehmern selbst aufgestellten Lizenzgebührenabrechnungen hat die Unternehmensgruppe nicht geprüft. Ihre Richtigkeit ist deshalb ungewiß.

50.1.2.4

Vier Geschäftsführer wurden vorzeitig abberufen oder nicht wiederbestellt. Sie waren ihren Aufgaben nicht gewachsen. Der Aufsichtsrat erteilte ihnen für alle Jahre Entlastung. Ansprüche auf Schadenersatz wurden nicht gestellt.

Die Geschäftsführer erteilten sich in Wahrnehmung der Gesellschafterrechte der Besitzgesellschaft für ihre Geschäftsführertätigkeit bei der Betriebsgesellschaft selbst Entlastung.

Die Geschäftsführer erfüllten die ihnen obliegenden Berichtspflichten nicht immer ausreichend. Sie gaben einzelne Informationen gar nicht oder erst verspätet an den Aufsichtsrat weiter. Außerdem berichteten sie wiederholt ungenau und planten zu optimistisch.

50.2 Beurteilung

50.2.1 Erwerb

50.2.1.1

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesminister die Auffassung geäußert, daß sich die mit dem Erwerb verbundenen Erwartungen nur zu einem geringen Teil erfüllt haben. Er hat dargelegt, daß der Erwerb der Beteiligung im Hinblick auf die bisherige Entwicklung und wegen des zu hohen Kaufpreises nicht als wirtschaftlich anzusehen ist. Die wirtschaftliche Lage der Unternehmensgruppe hat sich bereits kurze Zeit nach dem Erwerb erheblich verschlechtert. Auch ist das Know-how für Zwecke anderer Unternehmen der Obergesellschaft nicht in der beim Erwerb vorgesehenen Weise genutzt worden.

50.2.1.2

Der Bundesminister hätte bei seiner Zustimmung nach § 65 Abs. 3 BHO zum Erwerb der Beteiligung einen strengeren Maßstab anlegen sollen. Er hätte sich eingehend darlegen lassen müssen, ob und wie das in der Unternehmensgruppe vorhandene Know-how im Konzern angewendet werden könne und wodurch ein derart hoher Kaufpreis gerechtfertigt sei. Gleichzeitig hätte er gegenüber der Obergesellschaft klarstellen müssen, daß ihr zur Finanzierung dieses Engagements keine Bundesmittel zur Verfügung gestellt würden.

50.2.1.3

Er konnte, da er im Aufsichtsrat nicht vertreten war, nicht unmittelbar Einfluß auf die Unternehmensgruppe nehmen. Hätte dem Aufsichtsrat ein Bundesbeamter angehört, so wäre der Bundesminister früher und besser über Mängel in der Geschäftsführung und über die ungünstige Entwicklung der Unternehmensgruppe unterrichtet worden. Er wäre dann eher in der Lage gewesen, dort unmittelbar und über die Obergesellschaft auf eine schnellere Beseitigung der Mängel in der Geschäftsführung sowie auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage hinzuwirken.

Er hätte daher dem Erwerb nur unter der Voraussetzung zustimmen sollen, daß ein Mitglied des Aufsichtsrats der Unternehmensgruppe auf seine Veranlassung gewählt wird. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, darauf hinzuwirken, daß dies nunmehr möglichst bald geschieht.

50.2.1.4

Der Bundesminister ist bei seiner Zustimmung zum Erwerb der Beteiligung davon ausgegangen, daß die Obergesellschaft den Kaufpreis finanziert und daß weitere Bundesmittel nicht erforderlich würden. Er hat aus der Tatsache, daß der Kapitaleinsatz der Obergesellschaft bis zum 30. September 1985 auf insgesamt rd. 70 Mio. DM stieg, keine Folgerungen gezogen. Der Bundesrechnungshof konnte nicht feststellen, daß der Bundesminister die Entwicklung dieses Engagements zum Anlaß genommen hat, die Geschäftspolitik und die Geschäftsführung mit der Obergesellschaft eingehend zu erörtern, obwohl ihm die unter Nr. 50.1.2.2 dargestellten Mängel aus den Unterlagen bekannt sein mußten. Anlaß zu stärkerer Einflußnahme hätte auch deshalb bestanden, weil der Bund schon seit mehreren Jahren der Obergesellschaft Haushaltsmittel in erheblicher Höhe zuführte.

50.2.2 Überwachung der Geschäftsführung

50.2.2.1

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß seines Erachtens für die unter Nr. 50.1.2.2 und 50.1.2.3 dargestellten Mängel und Fehlentwicklungen die Mitglieder der Unternehmensleitung verantwortlich sind. Sie haben die Geschäfte insoweit nicht

mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters geführt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um Stellungnahme gebeten, weshalb keine Schadenersatzansprüche gegen Mitglieder der früheren Geschäftsleitung gestellt worden sind.

50.2.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob der Aufsichtsrat und die Obergesellschaft bei der Bestellung der früheren Mitglieder der Geschäftsleitung mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen sind (vgl. Nr. 50.1.2.4).

Er hat die Auffassung vertreten, daß der Aufsichtsrat und die Obergesellschaft die Unternehmensgruppe nicht kritisch und wirksam genug überwacht haben. Diese sind ihren Steuerungs- und Überwachungsaufgaben insofern nur unzureichend nachgekommen. Sie hätten mit mehr Nachdruck darauf hinwirken sollen, daß der Fehlentwicklung und der Verschlechterung der Ertragslage möglichst schnell Einhalt geboten wurde. Die vorhandenen Mängel hätten unverzüglich beseitigt werden müssen.

Der Aufsichtsrat hätte die unzureichende und nicht zeitgerechte Berichterstattung zurückweisen und die Geschäftsleitung zu einer realistischen Planung anhalten sollen. Außerdem hätte er mit dem notwendigen Nachdruck auf eine schnelle Verbesserung des betrieblichen Rechnungswesens hinwirken müssen.

50.3 Stellungnahme des Bundesministers

50.3.1

Der Bundesminister hat ausgeführt, er halte den Kaufpreis nicht für überhöht, weil neben dem Ertragswert auch weitere Wertfaktoren zu berücksichtigen gewesen seien, insbesondere die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit anderen Konzerngesellschaften in verschiedenen Bereichen. Mit dem Erwerb der Unternehmensgruppe habe sich die Obergesellschaft Zugang zu einem der wichtigsten Zukunftsmärkte verschafft. An dieser Zielsetzung gemessen, sei der Kauf richtig gewesen.

50.3.2

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß auch die vom Bundesrechnungshof genannten Mängel zu den Verlusten beigetragen hätten.

Die maßgebliche Verlustursache liege aber in der ungünstigen Marktlage und anderen Umständen, die bei dem Erwerb der Unternehmensgruppe nicht erkennbar gewesen seien. Der Umsatzeinbruch bei zwei Großkunden sei hauptsächlich entstanden, weil insbesondere der frühere Eigentümer sich erst verspätet auf neue Kundenwünsche eingestellt habe. Auch habe er die Obergesellschaft auf unzweckmäßige Betriebsabläufe und Mängel im Rechnungswesen hingewiesen. Er habe sie aber nicht für entscheidend gehalten, da der frühere Eigentümer dennoch gute Ergebnisse erzielte.

Hinsichtlich der Investitionen teile er die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Die Tatsache, daß die Anlagen zunächst nicht voll auszulasten waren, spreche nicht gegen ihre Anschaffung. Sie würden nunmehr voll genutzt.

Die überhöhten Personalaufwendungen seien inzwischen verringert und die Produktivität sei gesteigert worden. Auch die Mängel in der Forschung und Entwicklung habe die Gesellschaft inzwischen beseitigt.

50.3.3

Die früheren Geschäftsführer seien ihrer Aufgabe, einen mittelständig strukturierten Betrieb innerhalb eines Konzernverbundes in ein modernes Industrieunternehmen umzugestalten, zwar nicht immer gerecht geworden. Hierin könne jedoch keine Pflichtverletzung gesehen werden. Er sehe deshalb keine Notwendigkeit, die Entlastung zu verweigern oder Ansprüche auf Schadenersatz zu erheben.

Soweit es Schwächen gegeben habe, seien diese nicht auf mangelnde Sorgfalt oder Aufsicht zurückzuführen. Der Aufsichtsrat, die Obergesellschaft und er hätten sofort nach dem Erkennen von Fehlentwicklungen auf deren Abstellung gedrängt und die nötigen Maßnahmen veranlaßt.

50.3.4

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, die Unternehmensgruppe habe inzwischen wieder Anschluß an die neuen Entwicklungen in ihrem Tätigkeitsbereich gefunden und die Ertragslage deutlich verbessert. Der Verlust der Betriebsgesellschaft sei von 13,2 Mio. DM im Geschäftsjahr 1984/85 auf rd. 1 Mio. DM im Geschäftsjahr 1985/86 zurückgegangen.

Die Unternehmensgruppe habe im Geschäftsjahr 1985/86 einen Jahresüberschuß von 1,1 Mio. DM erzielt.

Im Geschäftsjahr 1986/87 werde die Unternehmensgruppe voraussichtlich einen Jahresüberschuß in Höhe von rd. 2 Mio. DM ausweisen. Deshalb könne der Erwerb trotz der zwischenzeitlich aufgetretenen Probleme nicht als Fehlinvestition bezeichnet werden.

50.4 Abschließende Würdigung

50.4.1

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Kaufpreis zu hoch war. Die eingesetzten Mittel erbrachten keine angemessene Rendite. Außerdem wurden die mit dem Erwerb der Beteiligung verbundenen Erwartungen nur zu einem geringen Teil erfüllt. Der Bundesrechnungshof kann sich auch der Ansicht des Bundesministers hinsichtlich der geringen Bedeutung der unzweckmäßigen Betriebsabläufe und der fehlenden Kostenträgerrechnung sowie in bezug auf die Investitionen nicht anschließen. Die Anlagen waren auch im Geschäftsjahr 1985/86 nur zu 66 v. H. bis zu 70 v. H. ausgelastet.

50.4.2

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Meinung, daß die Geschäftsführung nicht in vollem Umfang ordnungsmäßig war und die Überwachung den Erfordernissen nicht genügte. Die unter Nr. 50.1.2 dargestellten Mängel bestanden über mehrere Jahre.

Der Bundesminister hat es unterlassen, für einen angemessenen Einfluß des Bundes auf das Unternehmen durch ein auf seine Veranlassung gewähltes Aufsichtsratsmitglied zu sorgen.

50.4.3

Der Bundesrechnungshof hält aufgrund der Entwicklung und des bisher eingesetzten Kapitals an seiner Auffassung fest, daß durch den Erwerb der Beteiligung das wirtschaftliche Ergebnis der Obergesellschaft nennenswert verschlechtert wurde. Daran ändert auch die bessere Ertragslage im Geschäftsjahr 1985/86 und die erwartete Ertragsentwicklung im Geschäftsjahr 1986/87 nichts. Mit einer angemessenen Verzinsung des hohen Kapitaleinsatzes kann — wenn überhaupt — allenfalls nur über längere Zeit gerechnet werden.

50.4.4

Für die Zukunft empfiehlt der Bundesrechnungshof, daß der Bundesminister auf die Verstärkung seines Einflusses hinwirkt und diesen vermehrt nutzt, um Fehlentwicklungen frühzeitig und mit Nachdruck entgegenzuwirken, Mängel und Schwachstellen in der Geschäftsführung zu beseitigen, und die wirtschaftliche Gesundung der Unternehmensgruppe zu beschleunigen. Vergleiche auch die Bemerkung unter Nr. 49.

51 Einflußnahme des Bundes auf ein Bundesunternehmen, das erhebliche Verluste von Tochtergesellschaften übernommen hat

51.0

Bei einem Bundesunternehmen (Muttergesellschaft) trugen Mängel und Schwachstellen in den Geschäftsführungen einzelner Tochtergesellschaften zu hohen Verlusten bei. Die Steuerung, Führung und Überwachung der Tochtergesellschaften durch die Muttergesellschaft war nicht befriedigend. Der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft und der Bundesminister wirkten über lange Zeit nicht mit dem erforderlichen Nachdruck auf die Beseitigung der Mängel und Schwachstellen hin. Sie erreichten nicht, daß zufriedenstellende Ergebnisse erzielt wurden. Der Bund führte der Muttergesellschaft in den Jahren 1980 bis 1986 erhebliche Mittel zu, die durch den Ausgleich von Verlusten einiger Tochtergesellschaften in diesem Zeitraum wieder aufgezehrt wurden.

51.1 Allgemeines

Die Muttergesellschaft, an der der Bund mit Mehrheit und eine andere Gebietskörperschaft beteiligt sind, wies im Jahre 1980 ein ausgeglichenes Ergebnis und in den Jahren 1981 bis 1986 Verluste in Höhe von rd. 650 Mio. DM aus. Sie entstanden überwiegend durch die Übernahme hoher Verluste mehrerer Tochtergesellschaften, die im Rahmen von Diversifizierungsbestrebungen erworben worden sind. Die Muttergesellschaft übernahm die Verluste aufgrund von Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen. Sie erhielt in den Jahren 1980 bis 1986 vom Bund Mittel zur Kapitalverstärkung in Höhe von 330 Mio. DM.

51.2 Verluste und Risiken bei einzelnen Tochtergesellschaften

51.2.1 Verluste aus dem laufenden Geschäftsbetrieb

51.2.1.1

Die Muttergesellschaft erwarb in den Jahren 1964 bis 1978 mehrere außerhalb ihres Kernbereichs tätige Unternehmen. Sie setzte für Erwerb und Aufbau dieser Tochtergesellschaften bis zum Jahre 1982 rd. 170 Mio. DM ein und übernahm in den Jahren 1980 bis 1984 Verluste in Höhe von weiteren 170 Mio. DM. Diese Verluste sind überwiegend auf folgende Mängel und Schwachstellen zurückzuführen:

- mangelnde Abstimmung zwischen Produktion und Vertrieb,
- Überschneidungen der Produktionsprogramme,
- überhöhte Warenbestände,
- Fertigung schlechtgängiger Artikel,
- unzureichende Maßnahmen zur Kostensenkung,
- unzulängliche Aussagefähigkeit der Kostenrechnung und der Kalkulation,
- ungenügende Durchsetzung der Geschäftsführung.

51.2.1.2

Bei anderen Tochtergesellschaften, die über Untergesellschaften auch Handel betreiben, ergaben sich in den Jahren 1981 bis 1986 Verluste in Höhe von rd. 254 Mio. DM. Sie entstanden bei der Versorgung von Untergesellschaften mit Handelswaren durch:

- Eigenproduktion und Zukauf,
- betriebliche Mängel und Schwachstellen (Planung, Rechnungswesen, interne Kontrolle, Abstimmung im Unternehmen),
- Veränderungen der Marktlage.

51.2.1.3

Bei einer weiteren Tochtergesellschaft entstanden in den Jahren 1979 bis 1985 Verluste in Höhe von rd. 26,8 Mio. DM, die die Muttergesellschaft durch For-

derungsverzichte abdeckte. Auch diese Verluste waren zum Teil auf betriebliche Mängel zurückzuführen.

51.2.2 Sonstige Verluste und Risiken

51.2.2.1

Die Muttergesellschaft ist an einem Unternehmen (Stammkapital im Jahre 1985 = 3 Mio. DM), das auf dem Gebiet der Umwelttechnik tätig ist, mit 50 v. H. beteiligt. Sie übernahm zugunsten dieses Unternehmens Rückbürgschaften, die im März 1986 eine Höhe von rd. 120 Mio. DM erreichten. Das Risiko der Muttergesellschaft aufgrund der Rückbürgschaften ist hoch, weil das Unternehmen kaum eigenes Haftungskapital besitzt.

Der Bund ist im Aufsichtsrat dieser Tochtergesellschaft nicht durch einen dem Bundesminister unterstellten Beamten vertreten.

Der Bundesrechnungshof hat keine Befugnis, sich bei dem Unternehmen unmittelbar zu unterrichten (§ 54 HGrG), weil sie im Gesellschaftsvertrag nicht eingeräumt worden ist.

51.2.2.2

Mit Vertrag vom 18. Dezember 1984 veräußerte die Muttergesellschaft ihre Anteile an einer Tochtergesellschaft. Sie verpflichtete sich, einen bei dieser entstehenden Verlust im Jahre 1985 voll und im Jahre 1986 anteilig auszugleichen, obwohl der Käufer der Anteile von dem Jahre 1985 an die wirtschaftliche Führung der Tochtergesellschaft allein bestimmte.

Die Muttergesellschaft mußte aufgrund dieses Vertrages in dieser Zeit noch rd. 13,5 Mio. DM zum Verlustausgleich aufwenden.

51.2.2.3

Im Jahre 1981 beteiligte sich die Muttergesellschaft zur Sicherung einer Bezugsquelle über eine Tochtergesellschaft mit 25 v. H. an einer ausländischen Gesellschaft. Nach einer Vorlage für den Aufsichtsrat vom Mai 1985 wollte sie dieses Engagement durch eine Beteiligung Dritter auf 15 v. H. vermindern. Dies ist ihr jedoch nicht gelungen. Die Muttergesellschaft wendete für das Engagement bisher rd. 244 Mio. DM auf (100 Mio. DM Stammkapital, 144 Mio. DM Darlehen).

Der Erwerb der Beteiligung führte nicht zu dem angestrebten wirtschaftlichen Erfolg. Das eingesetzte Kapital verzinste sich nur mit rd. 1,5 v. H.

51.3 Verwaltung der Beteiligungen durch die Muttergesellschaft

51.3.1

Die Muttergesellschaft unterrichtete den Aufsichtsrat jeweils im Monat Dezember über die für das kommende Jahr aufgestellte Jahresplanung. Die im Januar/Februar des laufenden Kalenderjahres gefertigte „Budgetplanung", von der der Aufsichtsrat jeweils erst im Dezember des laufenden Jahres Kenntnis erhielt, wich von der Jahresplanung zum Teil erheblich ab. Der Vorstand unterrichtete den Aufsichtsrat vierteljährlich über die Abweichungen zwischen den Ist-Zahlen und denen der Budgetplanung, aber nicht über die Abweichungen zwischen Ist-Zahlen und der Jahresplanung.

51.3.2

Der Vorstand der Muttergesellschaft unterrichtete seinen Aufsichtsrat mehrmals über Mängel und Schwachstellen sowie über anhaltende Verluste bei Tochtergesellschaften. Die Niederschriften über die Sitzungen lassen nicht erkennen, daß der Aufsichtsrat mit Nachdruck auf die Beseitigung der Mängel und Schwachstellen hinwirkte und daß er die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen überwachte.

51.4 Betätigung des Bundes

51.4.1

Die wirtschaftliche Lage und die finanzielle Lage der Muttergesellschaft sind seit Jahren unbefriedigend. Sie wurden durch die Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen bei mehreren Tochtergesellschaften über mehr als fünf Jahre stark beeinträchtigt. Möglichkeiten, Einfluß zu nehmen, hat der Bundesminister als deren Gesellschafter, durch die auf seine Veranlassung in die Aufsichtsräte der Muttergesellschaft und von Tochtergesellschaften gewählten Mitglieder sowie durch die Hingabe finanzieller Mittel.

51.4.2

Die vom Bund an die Muttergesellschaft in den Jahren 1980 bis 1986 gezahlten Mittel in Höhe von rd. 330 Mio. DM verwendete diese zur Aufstockung ihres Grundkapitals und zur Erhöhung der Rücklagen. Der Bundesminister führte die Mittel mit der Begründung zu, daß dadurch die Kapitalstruktur der Muttergesellschaft nachhaltig verbessert und die Kreditbasis für größere Investitionsvorhaben im Kernbereich der Muttergesellschaft erweitert werden sollten. Die zunächst den Rücklagen zugeführten Mittel wurden jedoch dann zum Ausgleich der hohen Verluste im Beteiligungsbereich eingesetzt.

Ein auf Veranlassung des Bundes in den Aufsichtsrat gewähltes Mitglied hat im Jahre 1984 erklärt, die Muttergesellschaft müsse ihre Ertrags- und Finanzlage aus eigener Kraft verbessern. Der Bundesminister verlangte von der Muttergesellschaft erst im Jahre 1986 verstärkt Maßnahmen zur Verbesserung der Entwicklung des Konzerns.

51.5 Beurteilung

51.5.1

Der Bundesrechnungshof hat in den unter Nr. 51.2.1.1 bis Nr. 51.2.1.3 erwähnten Fällen bemängelt, daß

— der Aufsichtsrat trotz der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung dieser Tochtergesellschaften keine eingehende Analyse der Ursachen der Verluste verlangte;

— der Aufsichtsrat keine umfassende Unterrichtung über die Wirksamkeit eingeleiteter Maßnahmen forderte;

— die Überwachungstätigkeit nicht bewirkte, daß die auf unternehmensinterne Ursachen und Fehleinschätzungen beruhende Verlustsituation bei Tochtergesellschaften verhindert wurden;

— die ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten, die seit Jahren bestehenden Mängel und Schwachstellen zu beseitigen;

— der Aufsichtsrat keine Erörterungen darüber herbeiführte, ob und wie lange eine Eigenproduktion, die zu hohen Verlusten führte, nur wegen der Versorgung von Tochtergesellschaften mit Handelswaren hingenommen werden kann;

— der Aufsichtsrat keine eingehende Unterrichtung darüber verlangte, in welchem Umfang die angekündigten Sanierungsmaßnahmen griffen und weshalb weiterhin hohe Verluste entstanden, die immer wieder durch Forderungsverzichte der Muttergesellschaft ausgeglichen wurden.

51.5.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die hohen Verluste dieser Tochtergesellschaften über längere Zeit den Aufsichtsrat hätten veranlassen müssen, seine Überwachungstätigkeit wesentlich zu verstärken. Er hätte alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpfen müssen, damit deren Geschäftsführung verbessert wird.

Der Aufsichtsrat ist insoweit seinen Überwachungspflichten, denen er aufgrund der ungünstigen Entwicklung mehrerer Tochtergesellschaften in erhöhtem Maße hätte nachkommen müssen, nicht gerecht geworden.

51.5.3

Bei dem unter Nr. 51.2.2.1 erwähnten Unternehmen hat der Bundesrechnungshof Bedenken dagegen erhoben, daß die Muttergesellschaft in so hohem Maße Risiken durch Rückbürgschaften übernommen hat. Der Bundesminister kann auf die Tätigkeit des Unternehmens keinen Einfluß nehmen und die mit den Rückbürgschaften von der Muttergesellschaft übernommenen Risiken nicht beurteilen. Da dem Bundesrechnungshof die Befugnisse nach § 54 HGrG, sich bei den Unternehmen unmittelbar zu unterrichten, nicht eingeräumt worden sind, kann er die Betätigung des Bundes nicht eingehend prüfen.

51.5.4

Der Aufsichtsrat hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes seine Zustimmung zur Veräußerung der Anteile des unter Nr. 51.2.2.2 angesprochenen Unternehmens unter den genannten Bedingungen nicht geben dürfen. Er hätte darauf hinwirken müssen, daß über den Verkauf erneut verhandelt wird mit dem Ziel, die Interessen der Muttergesellschaft besser zu wahren.

51.5.5

In dem unter Nr. 51.2.2.3 aufgeführten Fall hält der Bundesrechnungshof die Rendite für die eingesetzten Mittel für außerordentlich niedrig. Er hat wegen der angespannten Finanzlage der Muttergesellschaft auch angeregt zu prüfen, ob dieses Engagement wirtschaftlich vertretbar ist oder welche sonstigen Gründe für seine Beibehaltung bestehen.

51.5.6

Der Bundesrechnungshof hat zu Nr. 51.3.1 darauf hingewiesen, daß der Aufsichtsrat die Budgetplanung und ihre Abweichungen von der Jahresplanung während des laufenden Jahres nicht kannte. Der Aufsichtsrat hat hingenommen, daß er über die Abweichungen der Ist-Zahlen von der Jahresplanung nicht unterrichtet wurde. Er konnte deshalb die Einhaltung der Jahresplanung und die wirtschaftliche Entwicklung der Tochtergesellschaften nicht wirkungsvoll überwachen.

Für eine ausreichende Überwachung der Geschäftsführung ist es aber unerläßlich, daß sich der Aufsichtsrat über den Umfang und die Ursachen der Abweichungen von der Jahresplanung unterrichten läßt. Der Aufsichtsrat hätte die Unterrichtung über die Abweichungen von der Budgetplanung zum Anlaß nehmen müssen, Aufklärung über die Unterschiede zwischen Jahresplanung und Budgetplanung zu fordern. Durch Fragen an den Vorstand wegen der Abweichungen hätte er bessere Erkenntnisse erhalten können.

51.5.7

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der Bundesminister der schon lange anhaltenden ungünstigen Entwicklung mit mehr Nachdruck hätte entgegenwirken müssen.

Er hat gerügt, daß die Muttergesellschaft ihren Einfluß auf die Tochtergesellschaften weder unmittelbar durch die Spartenchefs noch über die Überwachungsorgane zeitnah und mit dem gebotenen Nachdruck ausübte. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Muttergesellschaft die Einflußnahme auf ihre Tochtergesellschaften verstärkt und die Kontrolle der Geschäftsführung verbessert.

Der Bundesminister hat trotz seiner Einflußmöglichkeiten als Gesellschafter der Muttergesellschaft in den Aufsichtsräten der Muttergesellschaft und von Tochtergesellschaften sowie bei der Hingabe von Mitteln zur Kapitalverstärkung nicht erreicht, daß die Mängel und Schwachstellen innerhalb einer angemessenen Zeit beseitigt und Verluste bei den Tochtergesellschaften verhindert wurden. Er hat zu spät und nicht in ausreichendem Maße Folgerungen daraus gezogen, daß in den Jahren 1980 bis 1986 hohe Ver-

luste vorwiegend in Unternehmensbereichen entstanden sind, die außerhalb des Kernbereichs der Muttergesellschaft lagen.

51.5.8

Der Bundesrechnungshof hat ferner bemängelt, daß der Bundesminister bei den Kapitalzuführungen bis zum Jahre 1984 keine klaren Unternehmensziele vorgab und keine Folgerungen daraus zog, daß die Mittel nicht als Kreditbasis für größere Investitionen im Kernbereich der Muttergesellschaft, sondern zum Ausgleich der bei den Tochtergesellschaften entstandenen Verluste verbraucht wurden.

51.6 Stellungnahme des Bundesministers

51.6.1

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Ergebnisentwicklung im wesentlichen zutreffen. Es sei trotz aller Bemühungen der Muttergesellschaft, des Aufsichtsrates sowie der Beteiligungsverwaltung nicht gelungen, die noch bestehenden Mängel ausreichend zu beseitigen.

Er sei jedoch der Auffassung, daß eine raschere, intensivere Einflußnahme zur Beseitigung der Verlustursachen kaum möglich gewesen sei. Überwachungsorgane und Eigentümer hätten mit genügend Nachdruck der ungünstigen Entwicklung entgegengewirkt. Im übrigen übe der Bund anläßlich vieler Besprechungen außerhalb der Aufsichtsratssitzungen Einfluß auf die Muttergesellschaft und deren Tochtergesellschaften aus. Die Ergebnisse der Einflußnahme seien jedoch nicht in allen Fällen zufriedenstellend.

51.6.2

Hinsichtlich der Verluste bei den Tochtergesellschaften hat der Bundesminister weiter darauf hingewiesen, der Aufsichtsrat der Muttergesellschaft habe sich in jeder Sitzung über die Ursachen der Verluste eingehend unterrichtet und Maßnahmen zur Verlustbeseitigung vortragen lassen. Der Bundesvertreter im Überwachungsorgan habe laufend auf Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage hingewirkt. Ein größerer Einfluß habe von seiten des Aufsichtsrates nicht genommen werden können. Der Bundesminister habe nunmehr den Vorstand gebeten, die Ursachen für die hohen Verluste von einer Beratungsgesellschaft untersuchen und Verbesserungsvorschläge ausarbeiten zu lassen.

51.6.3

Der Bundesminister hat bestätigt, daß insbesondere wegen der Rückbürgschaften die Vertragsgestaltung zwischen der Muttergesellschaft und dem Unternehmen, an dem sie zu 50 v. H. beteiligt ist, unbefriedigend sei (Nr. 51.2.2.1). Er sei der Auffassung, daß seit dem Jahre 1986 die Interessen des Bundes bei dem Unternehmen durch zwei Persönlichkeiten seines Vertrauens im Aufsichtsrat gewahrt seien.

51.6.4

Der Bundesminister hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zur Veräußerung der Anteile an einer Tochtergesellschaft grundsätzlich anerkannt (Nr. 51.2.2.2). Nach seiner Auffassung sei jedoch die Veräußerung nur zu den ungünstigen Bedingungen möglich gewesen. Andernfalls wären die Verkaufsbemühungen gescheitert.

51.6.5

Der Bundesminister hat erklärt, er habe den Vorstand der Muttergesellschaft im Jahre 1986 eindringlich gebeten, sich ganz oder teilweise von der unter Nr. 51.2.2.3 genannten Beteiligung zu trennen oder größeren Einfluß auszuüben. Selbst bei der vom Vorstand erwarteten günstigeren Entwicklung sei die Verzinsung des eingesetzten Kapitals nicht angemessen. Deshalb werde er weiterhin auf eine Veräußerung der Beteiligung drängen.

51.6.6

Der Bundesminister hat ferner mitgeteilt, er habe in wiederholten Gesprächen mit einzelnen Vorstandsmitgliedern mit Nachdruck auf Lösungen zu den aufgezeigten Problemen hingewirkt. Er habe gefordert, daß sich die Muttergesellschaft von den Tochtergesellschaften trenne, die nicht zum Kernbereich des Konzerns gehören. Inzwischen seien mehrere Tochtergesellschaften verkauft worden, bei anderen hätten sich die Ergebnisse verbessert. Die Muttergesellschaft sei bemüht, weitere Gesellschaften zu veräußern.

Der Vorsitzende des Vorstandes der Muttergesellschaft habe im Mai 1987 zugesagt, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Planung in Zukunft bei der Berichterstattung an den Aufsichtsrat zu berücksichtigen.

51.7 Abschließende Würdigung

51.7.1

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Muttergesellschaft über lange Zeit die Geschäftsführung ihrer Tochtergesellschaften nicht zeitnah und sorgfältig genug kontrollierte und nicht unverzüglich alle Möglichkeiten wahrgenommen und nicht genügend darauf hingewirkt hat, daß die Mängel und sonstigen Verlustursachen beseitigt wurden. Die Muttergesellschaft hätte ihre Weisungsbefugnisse, die sie aufgrund der Beherrschungsverträge hat, stärker nutzen müssen.

Der Aufsichtsrat hat seine Überwachungspflichten nicht hinreichend wahrgenommen. Er hat insbesondere nicht auf eine ausreichende Unterrichtung hingewirkt und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend überwacht. Die bei mehreren Tochtergesellschaften über mehr als fünf Jahre entstandenen ständigen Verluste hätten den Aufsichtsrat zu einer Verstärkung seiner Überwachungstätigkeit und seiner Einflußnahme veranlassen müs-

sen. Er hätte auf die Beseitigung der Verlustursachen und auf die zur Herstellung der Wirtschaftlichkeit erforderlichen Maßnahmen schon nach Entstehen der ersten Verluste mit größtem Nachdruck hinwirken müssen.

Auf die meisten der unter Nr. 51.5.1 dargestellten Versäumnisse in der Überwachung der Geschäftsführung ist der Bundesminister nicht eingegangen. Seine Ausführungen, ein größerer Einfluß habe von seiten des Aufsichtsrates nicht genommen werden können, treffen nicht zu.

Der Bundesminister hat sich ferner nicht dazu geäußert, weshalb auch noch in den Jahren 1984 und 1985 Schwachstellen bei einzelnen Tochtergesellschaften bestanden. Auch er hätte mit mehr Nachdruck auf die Beseitigung der Verlustursachen drängen müssen, dies insbesondere, weil er der Muttergesellschaft hohe Mittel zur Kapitalverstärkung zuführte.

51.7.2

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß in dem unter Nr. 51.2.2.1 dargestellten Fall die Vertretung des Bundes im Aufsichtsrat der Tochtergesellschaft durch dem Bundesminister nicht unterstellte Persönlichkeiten nicht ausreicht, den unmittelbaren Einfluß des Bundes sicherzustellen. Dem Bund sind deshalb auch nicht die Unterlagen zugänglich, die er benötigt, damit er die Risiken der Muttergesellschaft ausreichend beurteilen kann.

Der Bundesrechnungshof ist zu der unter Nr. 51.2.2.2 erwähnten Veräußerung nach wie vor der Meinung, der Aufsichtsrat hätte rechtzeitig darauf hinwirken sollen, daß durch weitere Verhandlungen bessere Verkaufsbedingungen erreicht worden wären. Bemühungen, bessere Verhandlungsergebnisse zu erzielen, ließen sich aus den Unterlagen nicht erkennen.

51.7.3

Der Bundesminister hätte schließlich verstärkt darauf hinwirken müssen, daß die Ursachen von Verlusten bei Tochtergesellschaften unverzüglich gründlich untersucht sowie Mängel und Schwachstellen schnellstens beseitigt und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen überwacht werden. Er sollte künftig seinen Einfluß verstärken und mit mehr Nachdruck darauf hinwirken, daß Steuerung, Führung und Überwachung der Tochtergesellschaften durch die Muttergesellschaft wirkungsvoller gestaltet werden. Weitere Mittel zur Kapitalverstärkung sollte der Bundesminister nur zuführen, wenn die Muttergesellschaft alle gebotenen Maßnahmen durchgeführt hat, damit sie künftig nicht mehr durch vermeidbare Fehlentwicklungen bei Tochtergesellschaften, die sich außerhalb des Kernbereichs der Muttergesellschaft betätigen, belastet wird. Er sollte ferner sicherstellen, daß sich die Muttergesellschaft über die Beteiligung an anderen Gesellschaften nicht in Bereichen betätigt, die über ihre im Gegenstand des Unternehmens bestimmten eigentlichen Aufgaben hinausgehen und für die sie kein ausreichendes Know-how hat.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 1. April 1987 für das Geschäftsjahr 1984 Entlastung erteilt.

52 Jahresabschluß

52.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn abgeleiteten Nettobilanzwerten (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen *)) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1985 gegenüber den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1983	31. Dezember 1984	31. Dezember 1985	Veränderung 1985 gegenüber 1984
	in Mrd. DM			
Sachanlagen	56,0	57,6	59,7	+2,1
Finanzanlagen ...	2,4	2,4	2,4	±0,0
Umlaufvermögen .	2,9	2,3	2,5	+0,2
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	1,0	±0,0
	62,3	63,3	65,6	+2,3

Passiva	31. Dezember 1983	31. Dezember 1984	31. Dezember 1985	Veränderung 1985 gegenüber 1984
	in Mrd. DM			
Eigene Mittel	14,7	15,2	16,5	+1,3
Baukostenzuschüsse u. a. von Dritten ..	7,6	7,9	8,2	+0,3
Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	0,3	0,3	0,0	−0,3
Kreditverbindlichkeiten	35,6	35,6	36,2	+0,6
übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen ...	4,1	4,3	4,7	+0,4
	62,3	63,3	65,6	+2,3

*) Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandversorgung

Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Nettobilanzsumme um 2,3 Mrd. DM auf 65,6 Mrd. DM. Der Anstieg war im wesentlichen auf einen Zuwachs beim Sachanlagevermögen um 2,1 Mrd. DM zurückzuführen. Damit erhöhte sich dessen Anteil am Gesamtnettovermögen abermals leicht auf 91 v. H. (= 59,7 Mrd. DM). Auch im Jahre 1985 trieb die Deutsche Bundesbahn die Fertigstellung der beiden Neubaustrecken Mannheim–Stuttgart und Hannover–Würzburg verstärkt voran. Dies spiegelte sich in einem Anstieg der Zugänge bei den im Bau befindlichen Sachanlagen (ohne Fahrzeuge) von 2 145 Mio. DM im Jahre 1984 auf 2 679 Mio. DM im Jahre 1985 wider. Das Ergebnis der zügig voranschreitenden Investitionen war ein um 25,1 v. H. auf 6 277 Mio. DM erheblich gewachsener Bilanzwert für im Bau befindliche Bahnanlagen.

Das Umlaufvermögen stieg von 2,3 Mrd. DM auf 2,5 Mrd. DM an (+ 8,7 v. H.). Ursächlich hierfür war im wesentlichen die Ausweitung von Forderungen aus Verkehrsleistungen um 326 Mio. DM.

Die eigenen Mittel (= bilanzmäßiges Eigenkapital abzüglich des nicht abgedeckten Bilanzverlustes und abzüglich der Forderungen gegen den Bund aus Anleihen und anderen Fremdmitteln zur Kapitalaufstokkung) nahmen um 1,3 Mrd. DM (+8,6 v. H.) auf 16,5 Mrd. DM zu. Damit beschleunigte sich der bereits im Jahre 1983 begonnene Anstieg.

Die Kreditverbindlichkeiten stiegen zum 31. Dezember 1985 erstmals wieder um 0,6 Mrd. DM an, nachdem sie drei Jahre mit etwa 35,6 Mrd. DM annähernd konstant geblieben waren. Ihr Anteil an der Nettobilanzsumme ging jedoch von 56,2 v. H. auf 55,2 v. H. zurück. Aufgrund der Fristenstruktur des Schuldenstandes werden bis Ende 1989 16 815 Mio. DM dieser Kreditverbindlichkeiten zur Rückzahlung fällig.

Dem Abbau der langfristig fundierten Verbindlichkeiten um 204 Mio. DM auf 31 476 Mio. DM stand eine Ausweitung der kurzfristigen Verbindlichkeiten um 585 Mio. DM auf 4 677 Mio. DM gegenüber.

Die übrigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen wuchsen um 417 Mio. DM auf 4,7 Mrd. DM (+9,7 v. H.), und zwar vor allem deshalb, weil die Deutsche Bundesbahn einen Teil ihrer Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem internationalen Güterverkehr erstmals getrennt auswies und nicht mehr saldierte.

52.2 Erfolgslage

Die nachfolgende Tabelle enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus den Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1983 bis 1985:

	1983	1984	1985	Differenz 1985 zu 1984
	in Mrd. DM			
Erträge				
Personenverkehr	5,7	5,7	6,0	+0,3
Güter- und Expreßgutverkehr	9,3	9,6	9,8	+0,2
andere eigene Erträge	2,3	2,5	2,5	±0,0
erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	9,4	9,5	9,3	−0,2
	26,7	27,3	27,6	+0,3
Jahresfehlbetrag	3,7	3,1	2,9	−0,2
	30,4	30,4	30,5	+0,1
Aufwendungen				
Personalaufwand	20,3	20,0	19,9	−0,1
Sachaufwand	6,2	6,5	6,7	+0,2
Abschreibungen und Restbuchwerte	2,8	2,9	3,0	+0,1
Zinsen für Kreditverbindlichkeiten *)	2,9	2,9	2,9	±0,0
sonstige Aufwendungen	0,5	0,4	0,3	−0,1
Aufwandsminderungen	−2,3	−2,3	−2,3	±0,0
	30,4	30,4	30,5	+0,1

*) Ohne Zinsen für Anleihen und andere Fremdmittel zur Kapitalaufstockung durch den Bund

Auch im Jahre 1985 verbesserte sich die wirtschaftliche Lage der Deutschen Bundesbahn. Sie erreichte mit 2,9 Mrd. DM einen gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Mrd. DM geringeren Jahresfehlbetrag.

Diese positive Entwicklung verlangsamte sich jedoch. Im Jahre 1983 war es noch gelungen, den Jahresfehlbetrag um 436 Mio. DM und im Jahre 1984 nochmals um 593 Mio. DM zu vermindern. Die Ergebnisse stehen — wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich — auch im Zusammenhang mit der Entwicklung des Deckungsanteils der Aufwendungen durch eigene Erträge:

Jahr	eigene Erträge	Summe der Aufwendungen	Jahres-fehlbeträge	Deckungsanteile der Aufwendungen durch eigene Erträge in v. H. (Sp. 2: Sp. 3×100)	Veränderung Sp. 5 gegenüber Vorjahr (Prozentpunkte)	Veränderung Sp. 4 gegenüber Vorjahr (Mio. DM)
	in Mio. DM					
1	2	3	4	5	6	7
1980	16 873	29 317	3 605	57,55	—	—
1981	17 573	30 679	4 044	57,28	−0,27	+439
1982	17 501	30 884	4 149	56,67	−0,61	+105
1983	17 349	30 430	3 713	57,01	+0,34	−436
1984	17 812	30 400	3 120	58,60	+1,59	−593
1985	18 253	30 478	2 909	59,89	+1,29	−211

Danach konnte die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1985 aus eigenen Erträgen zwar nur 59,9 v. H. der Summe aller Aufwendungen decken. Es gelang ihr jedoch im dritten Jahr hintereinander, die Deckung durch eigene Erträge leicht zu verbessern.

Im öffentlichen Personenverkehr stiegen die Erträge wegen linearer und struktureller Tarifänderungen sowie einer Zunahme der Verkehrsleistungen um 4 v. H. (= +213 Mio. DM) auf 5 556 Mio. DM an.

Der Ertragszuwachs im öffentlichen Schienen-Personenverkehr um 201 Mio. DM auf 4 457 Mio. DM wurde insbesondere durch eine Zunahme der Erträge im Fernverkehr um 179 Mio. DM (6,2 v. H.) erzielt. In diesem Bereich stiegen die Verkehrsleistungen im Vergleich zum Vorjahr um 15,7 v. H. an. Im Nahverkehr nahmen die Erträge bei einer um 0,9 v. H. gestiegenen Verkehrsnachfrage um 22 Mio. DM (1,6 v. H.) auf 1 402 Mio. DM zu.

Im Bahnbusverkehr gelang es der Deutschen Bundesbahn zwar erneut, die Erträge auf nunmehr 1 066 Mio. DM zu steigern, jedoch verringerte sich deren Anstieg von 99 Mio. DM im Jahre 1984 auf nur noch 8 Mio. DM im Jahre 1985.

Die Erhöhung der Erträge auch im Güter- und Expreßgutverkehr um 261 Mio. DM (2,7 v. H.) auf 9 822 Mio. DM war das Ergebnis unterschiedlicher und zum Teil gegenläufiger Entwicklungen. Einem Ertragsrückgang im Stückgutverkehr um 18 Mio. DM (−1,7 v. H.) auf 1 038 Mio. DM standen Zuwächse in den übrigen Dienstleistungsbereichen gegenüber, von denen der Wagenladungsverkehr mit 243 Mio. DM (+3,3 v. H.) auf 7 684 Mio. DM am stärksten zunahm. Damit fielen in diesem Bereich 78,2 v. H. aller Erträge des Güter- und Expreßgutverkehrs an, 0,4 v. H. mehr als im Vorjahr.

Die Ertragssteigerungen im frachtpflichtigen Wagenladungsverkehr auf der Schiene um 250 Mio. DM (+3,4 v. H.) beruhten auf Tariferhöhungen und auf der günstigen Investitionsgüterkonjunktur, die vor allem im Montangüterbereich zu einer deutlichen Erhöhung der Transportmengen und der Erträge (+177,6 Mio. DM oder 6,9 v. H.) führte. Mehr als ein Drittel der Gesamterträge des frachtpflichtigen Wagenladungsverkehrs auf der Schiene kamen im Jahre 1985 allein aus diesem von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stark abhängigen Güterbereich. Bei den übrigen Gütern entwickelten sich die Erträge sehr unterschiedlich. Relativ hohen Zuwachsraten bei den Erträgen aus dem Transport forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (+32,6 v. H.) standen im Vergleich zum Vorjahr gegenläufige Entwicklungen u. a. bei der Beförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (−13,6 v. H.) und beim Düngemittelverkehr (−3,6 v. H.) gegenüber.

Die Erträge des Stückgutverkehrs (Schienen- und Schiffsverkehr) gingen um 20,5 Mio. DM (= 2,6 v. H.) auf 757 Mio. DM zurück, obwohl sich die Leistungen um 1,1 v. H. und die beförderten Mengen um 1,4 v. H. erhöht hatten. Diese Entwicklung beruhte auf einer Verlagerung der Leistungsanteile vom Normalstückgut zum schweren Stückgut und zur Partiefracht sowie auf einer Zunahme der Frachtermäßigungen um 32 Mio. DM.

Die erfolgswirksamen Ausgleichszahlungen des Bundes gingen im Vergleich zum Vorjahr zurück, sie betrugen 9 318 Mio. DM (−1,6 v. H.). Den wesentlichen Anteil an der Verminderung hatte die Rückführung der Ausgleichszahlungen für den Schienen-Personennahverkehr um 178 Mio. DM auf 3 186 Mio. DM (−5,3 v. H.) als Folge eines — insbesondere bei dem S-Bahnverkehr — geringeren Zuwachses an Verkehrsleistungen.

Bei den Personalausgaben in Höhe von 19 888 Mio. DM wurden die Einsparungen des Vorjahres (−241 Mio. DM) nicht wieder erreicht. Zwar wurde der durchschnittliche Bestand an Dienstkräften (ohne Nachwuchskräfte) um 12 198 (−4,1 v. H., im Vorjahr −3,8 v. H.) vermindert; wegen der linearen Erhöhung der Bezüge, Löhne und Vergütungen zum 1. Januar 1985 betrug die Aufwandsminderung jedoch nur 137 Mio. DM.

Die Sachausgaben für den laufenden Betrieb erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 251 Mio. DM (+5,5 v. H.) auf 4 855 Mio. DM. Ursächlich hierfür waren insbesondere der Anstieg der Ausgaben für Leistungen Dritter um 94 Mio. DM auf 2 204 Mio. DM

(+4,5 v. H.), um 51 Mio. DM auf 801 Mio. DM (+6,8 v. H.) gestiegene Aufwendungen für flüssige Energiestoffe sowie um 51 Mio. DM (+7,1 v. H.) auf 768 Mio. DM gewachsene Ausgaben für Bahnstrom.

Der Anstieg der Abschreibungen auf Sachanlagen um 131 Mio. DM (+5,06 v. H.) auf 2 717 Mio. DM spiegelt die verstärkten Investitionen insbesondere im Zusammenhang mit den Neu- und Ausbaustrecken wider.

Infolge der für den Schuldner günstigen Lage auf den Geld- und Kapitalmärkten sanken trotz erhöhter Kreditverbindlichkeiten die Zinsen und ähnliche Aufwendungen von 2 927 Mio. DM im Jahre 1984 auf 2 901 Mio. DM im Jahre 1985.

52.3 Trennungsrechnung

Auch im Geschäftsbericht für das Jahr 1985 veröffentlichte die Deutsche Bundesbahn wiederum eine Trennungsrechnung. Wie schon in den Vorjahren beabsichtigt sie, durch Aufteilung der Erträge und Aufwendungen in einen eigenwirtschaftlichen Bereich mit unternehmerischen Zielsetzungen sowie in einen gemeinwirtschaftlichen und in einen staatlichen Bereich, die wirtschaftlichen Ergebnisse in diesen Bereichen aufzuzeigen und zugleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten deutlich zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 51) und 1985 vom 11. Oktober 1985 (Drucksache 10/4367 Nr. 51.3) Bedenken an der Aussagekraft der Trennungsrechnung in der bisherigen Form geäußert. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr — Gruppe Verkehrswissenschaft — hat sich unter Beachtung der Zielsetzungen der Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vom 17. November 1983 mit der Trennungsrechnung befaßt. Er hat die Aufteilung von Gewinn- und Verlustquellen nach Tätigkeitsfeldern und Verantwortungsbereichen begrüßt, es aber für erforderlich gehalten, die Zuordnungsmerkmale einer tief gegliederten Leistungs- und Kostenrechnung zu entnehmen.

Auf Wunsch des Bundesministers hat die Deutsche Bundesbahn am 11. Dezember 1986 ein weiteres Gutachten zur Entwicklung der Trennungsrechnung in Auftrag gegeben. Darin soll untersucht werden, inwieweit die Trennungsrechnung auch den Interessen des Bundes an größerer Transparenz hinsichtlich des Beitrags der Einzelbereiche des Unternehmens zum wirtschaftlichen Erfolg gerecht werden kann.

Untersucht werden soll insbesondere, ob die Grundlagen aus der bestehenden oder einer weiterzuentwickelnden Kostenrechnung die gewünschte Ergebnisaufteilung gewährleisten können. Das Ergebnis wird gegen Ende des Jahres 1987 erwartet.

52.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

53 Personalwirtschaft

53.0

Die Deutsche Bundesbahn hat auch im Jahre 1986 den Personalaufwand verringert. Allerdings hat sie die Planziele für die Entwicklung des Personalbestandes und des Personalbedarfs nicht vollständig erreicht. Der Vorstand wird seine Bemühungen konsequent fortsetzen müssen, wenn er den in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vorgesehenen Personalbestand von 230 000 Dienstkräften im Jahre 1990 erreichen will.

53.1

Der Personalbestand der Deutschen Bundesbahn verringerte sich von 278 558 Dienstkräften am Jahresende 1985 um 10 382 (3,7 v. H.) auf 268 176 Dienstkräfte am Jahresende 1986. Damit entsprach die Verminderung des Personalbestandes im Jahre 1986 annähernd der des Jahres 1985, in dem sie 10 955 Dienstkräfte (3,8 v. H.) betragen hatte. Im Jahre 1984 war der Personalbestand noch um 13 359 Dienstkräfte (4,4 v. H.) verringert worden.

Der von der Deutschen Bundesbahn ausgewiesene Personalbedarf verminderte sich ebenfalls, und zwar von 272 719 Dienstposten am 31. Dezember 1985 um 9 384 (3,4 v. H.) auf 263 335 Dienstposten am Ende des Jahres 1986. Der Rückgang war damit stärker als im Vorjahr (5 891 Dienstposten oder 2,1 v. H.) und erreichte annähernd wieder die Rate des Jahres 1984 (9 657 Dienstposten oder 3,4 v. H.).

Nach allem übertraf der Personalbestand den Personalbedarf am Jahresende 1986 um 4 841 Dienstkräfte. Der Personalüberhang lag damit um 998 Dienstkräfte unter dem Vorjahreswert. Im Jahre 1985 war er bereits um 5 064 Dienstkräfte zurückgegangen.

Der von der Deutschen Bundesbahn für Ende des Jahres 1986 ausgewiesene Personalbedarf enthält 2 865 Dienstposten, die vorübergehend im Rahmen der Maßnahmen zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes für nutzbringende Arbeiten eingesetzt werden. Im einzelnen entfallen davon

— 2 397 Dienstposten auf bisher an Unternehmer vergebene und jetzt von der Deutschen Bundesbahn selbst erledigte Arbeiten und

— 468 Dienstposten auf zusätzliche Kunden-Serviceleistungen im Personen-, Gepäck- und Expreßgutdienst.

Mit einem Rückgang um 3 886 Dienstposten oder 57,6 v. H. hat sich dieser vorübergehende Personalbedarf im Jahre 1986 deutlich vermindert. Im Jahr davor war er lediglich um 253 Dienstposten oder 3,6 v. H. zurückgegangen. Entscheidend für das Ergebnis des Jahres 1986 dürften auch die Bemühungen des Vorstandes gewesen sein, den Personalbedarf konsequent an den betrieblichen Erfordernissen auszurichten.

Die geplante und tatsächliche Entwicklung von Personalbestand und Personalbedarf seit dem Jahre 1983 sowie die entsprechenden Abweichungen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

	Personalbestand – Dienstkräfte –			Personalbedarf – Dienstposten –			Personalüberhang – Dienstkräfte –
Jahresende 1	Planziel 2	Ist-Ergebnis 3	Abweichung 4	Planziel 5	Ist-Ergebnis 6	Abweichung 7	Ist-Ergebnis 8
1983	304 000	302 872	−1 128	289 000	288 267	− 733	14 605
1984	291 500	289 513	−1 987	282 000	278 610	−3 390	10 903
1985	277 500	278 558	+1 058	271 200	272 719	+1 519	5 839
1986	267 810	268 176	+ 366	262 900	263 335	+ 435	4 841

53.2

Zum Erfolg dieser Bemühungen hat insbesondere die zurückhaltende Einstellungspolitik der Deutschen Bundesbahn beigetragen. So standen im Jahre 1986 den Personalabgängen in Höhe von insgesamt 14 440 Dienstkräften, insbesondere wegen Zurruhesetzung (40,4 v. H.), Invalidisierung (30,5 v. H.) und freiwilligen Ausscheidens (13,7 v. H.), Zugänge von lediglich 4 058 Dienstkräften gegenüber. Die Personalzugänge setzten sich im wesentlichen aus 2 296 nach Abschluß der Ausbildung übernommenen Nachwuchskräften (56,6 v. H.) sowie aus 1 603 Neueinstellungen (39,5 v. H.) zusammen. Die restlichen 159 Personalzugänge (3,9 v. H.) ergaben sich als Saldo aus den Personalbewegungen im Zusammenhang mit der Ableistung von Wehr- und Zivildienst. Bei Berücksichtigung der nur vorübergehenden Einstellungen sowie der mehrfach erfaßten Personalbewegungen verringern sich die Personalzugänge auf 2 738 Dienstkräfte.

Die Zahl der Nachwuchskräfte der Deutschen Bundesbahn erhöhte sich von 16 152 am Ende des Jahres 1985 um 1 543 auf 17 695 am Jahresende 1986. Allerdings betraf dieser Anstieg — wie im Vorjahr — lediglich die Zahl der Nachwuchskräfte, die die Deutsche Bundesbahn auf Kosten des Bundes ausbildete (von 7 913 auf 9 522). Die Zahl der auf eigene Kosten ausgebildeten Nachwuchskräfte ging dagegen geringfügig von 8 239 auf 8 173 zurück. Dieser gegenüber den Vorjahren geringere Rückgang beruht u. a. darauf, daß im Jahre 1986 677 Auszubildende nach Abschluß der Ausbildung unmittelbar in die berufliche Weiterbildung als Anwärter zum Reservelokführer übernommen wurden und somit weiterhin als Nachwuchskräfte geführt werden.

53.3

Trotz der Personaleinsparungen erreichte die Deutsche Bundesbahn ihre Planziele zur Verringerung des Personalbestandes und des Personalbedarfs auch im Jahre 1986 nicht vollständig. Für die Entwicklung des Personalbestandes war im Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 1986 ursprünglich eine Zielgröße von 265 500 Dienstkräften zum Jahresende 1986 vorgesehen. Diese Zielgröße wurde im Nachtrag zum Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 1986 auf 267 810 Dienstkräfte erhöht, um der Deutschen Bundesbahn eine Verstetigung der Personalzugänge im Planungszeitraum bis zum Jahre 1990 zu ermöglichen. Auch dieses korrigierte Planziel hat die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1986 um 366 Dienstkräfte überschritten. Allerdings ist die Zielüberschreitung gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgegangen (1985: 1 058 Dienstkräfte). Die Gründe hierfür liegen insbesondere in der hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Zahl der Personalabgänge sowie in den aufzuholenden Planungsrückständen des Vorjahres.

Die Deutsche Bundesbahn verfehlte auch die geplante Absenkung des Personalbedarfs (einschließlich des vorübergehenden Bedarfs) auf 262 900 Dienstposten bis zum Jahresende 1986 um 435 Dienstposten. Diese im Vergleich zum Vorjahr verhältnismäßig geringe Überschreitung des Planzieles (Zielabweichung 1985 noch 1 519 Dienstposten) ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß es gelungen ist, den Personalbedarf auf Zeit deutlich stärker als bisher zu verringern (vgl. Nr. 53.1).

Auch für die Folgejahre sind erhebliche Anstrengungen zur weiteren Verminderung des Personalbestandes und des Personalbedarfs erforderlich, wenn der in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vorgesehene Personalbestand in Höhe von 230 000 Dienstkräften im Jahre 1990 erreicht werden soll. In den verbleibenden vier Jahren wäre danach der Personalbestand um etwa 38 180 Dienstkräfte und der Personalbedarf um etwa 33 340 Dienstposten zu vermindern. Dazu wäre ein durchschnittlicher jährlicher Abbau von etwa 9 550 Dienstkräften und von etwa 8 340 Dienstposten erforderlich.

53.4

Im Rahmen seiner Bestrebungen, den Personalaufwand der Deutschen Bundesbahn weiter zu senken, hat der Vorstand mit Hilfe einer privaten Beratungsfirma eine Konzeption ausarbeiten lassen, die eine verbesserte Anpassung des Personaleinsatzes an die zum Teil erheblichen saisonalen und tageszeitlichen Bedarfsschwankungen ermöglichen soll. Diese „Personalstrategie" sieht vor, den Bestand von Stammkräften auf eine längerfristig festzuschreibende Grundlast zu begrenzen und den darüber hinausgehenden, nicht dauerhaften Personalbedarf über flexible Personaleinsatzformen zu decken. Im einzelnen soll dies durch einen verstärkten Kapazitätsausgleich zwischen den verschiedenen Dienstzweigen und

durch Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung, Befristung von Arbeitsverhältnissen, Personalleihe und ähnliche flexible Einsatzformen sowie durch einen angepaßten Einsatz von Auftragnehmern verwirklicht werden. Dabei sollen die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen grundsätzlich gewahrt bleiben.

Die Absicht des Vorstandes, den Personaleinsatz so eng wie möglich dem im Zeitablauf schwankenden Personalbedarf anzupassen, entspricht betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Inwieweit es der Deutschen Bundesbahn gelingen wird, die angestrebten personalstrategischen Maßnahmen wirksam umzusetzen, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

54 Personalbemessung für allgemeine Leitung, Aufsicht und Bürodienst bei den Betriebs- und Verkehrsdienststellen

54.0

Bei dem zur Erprobung eingeführten Personalbemessungsverfahren für allgemeine Leitung, Aufsicht und Bürodienst bei den Betriebs- und Verkehrsdienststellen wurden methodische Mängel festgestellt, die eine Überarbeitung der Bemessungswerte erfordern.

54.1

Der Vorstand hat im März 1984 ein neues Personalbemessungsverfahren für allgemeine Leitung, Aufsicht und Bürodienst bei den Betriebs- und Verkehrsdienststellen probeweise eingeführt. Durch dieses Verfahren, das im wesentlichen die aus dem Jahre 1960 stammenden Richtwerte durch neue zentrale Bemessungsvorgaben ersetzt hat, wurde der Personalbedarf je nach Art und Größe der Dienststellen zwischen 5 v. H. und 25 v. H. um rd. 560 auf insgesamt rd. 4 100 Dienstposten vermindert.

54.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind bei der Entwicklung der neuen Bemessungswerte die Stichprobenverfahren und die Methoden der mathematisch-statistischen Auswertung nicht hinreichend sachgerecht angewendet worden, so daß eine Vielzahl von Bemessungswerten überhöht ist. Bei der Zeitermittlung sind methodische und wirtschaftliche Grundsätze nicht genügend beachtet worden. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere folgende Unzulänglichkeiten beanstandet:

— Die mathematisch-statistische Auswertung ist unvollständig und nicht ausreichend dokumentiert; die Einflußgrößen (Bezugseinheiten) sind nicht immer signifikant.

— Es ist versäumt worden, vor der Ermittlung des Zeitbedarfs die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und der Arbeitsorganisation umfassend zu prüfen.

— Dienststellen sind nach Art und Größe nicht ihrem tatsächlichen Gewicht entsprechend in der Stichprobe vertreten; die Erhebungszeiträume sind nicht repräsentativ für das volle Jahresarbeitsprogramm.

— Die Regelungen für die Ermittlung des Vertreterbedarfs sind nicht ausreichend klar. Dies hat dazu geführt, daß die Ausfallzeiten nicht entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten, sondern pauschal mit 25 v. H., d. h. in der Regel zu hoch, angesetzt werden.

Neben diesen methodischen Mängeln hat sich außerdem gezeigt, daß die angeordnete Intensivierung der Überwachung des Zugbegleitpersonals durch die Dienststellenleitungen wirtschaftlich nicht begründet ist und Arbeiten im Zusammenhang mit dem Fahrplanwechsel vereinfacht werden können.

54.3

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß der Vorstand die Weiterentwicklung des Bemessungsverfahrens eingeleitet hat; er hat gebeten, dieses unter Berücksichtigung seiner Empfehlungen zu überarbeiten. Außerdem hat er angeregt, die sich danach ergebenden wesentlichen personalwirtschaftlichen Auswirkungen alsbald umzusetzen.

54.4

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt und zugesagt, die entsprechenden Anregungen und Empfehlungen zunächst bei der Fortschreibung des Bemessungsverfahrens zu berücksichtigen. Das überarbeitete Bemessungsverfahren soll noch im Jahre 1987 vorgelegt werden.

Zu den aufgezeigten methodischen Unzulänglichkeiten bei der Entwicklung der Personalbemessungswerte hat der Vorstand mitgeteilt, das probeweise eingeführte Verfahren habe je nach Art und Größe der Dienststellen zu Personaleinsparungen zwischen 5 und 25 v. H. geführt. Dies habe tiefgreifend in die bestehende Arbeitsorganisation und die personelle Ausstattung der Dienststellen eingewirkt und daher zu erheblichen Widerständen bei der Umsetzung geführt. Auch habe eine Reihe von späteren organisatorischen Veränderungen, die zum Teil Mehrbelastungen für die Dienststellen zur Folge gehabt hätten, im Bemessungsverfahren noch nicht berücksichtigt werden können. Nach seiner Einschätzung werde es daher bei der insgesamt notwendigen Überarbeitung der Bemessungswerte, einschließlich der Berücksichtigung der eingetretenen Aufgabenänderungen, nicht zu erheblichen Personalbedarfsverminderungen kom-

men. Im übrigen bemühe sich der Fachausschuß für Personalbemessung, die einmal entwickelten Bemessungswerte möglichst laufend an die eingetretene Entwicklung anzupassen. Ein nach der optimalen Arbeitsorganisation stets aktualisiertes Bemessungsverfahren sei aber wegen des erforderlichen Aufwands für die Anpassung nur begrenzt erreichbar.

54.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung neuer Bemessungsverfahren und die Notwendigkeit, auch bei der Pflege der Bemessungswerte wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß ein mit Mängeln behaftetes Bemessungsverfahren überarbeitet wird und Bemessungswerte — soweit wirtschaftlich geboten — der Entwicklung angepaßt werden. Ob dabei ein erheblich verminderter Personalbedarf festgestellt wird, wird sich erst nach der Überarbeitung zeigen.

Der Bundesrechnungshof sieht dem zugesagten Bericht des Vorstandes über den Fortgang entgegen. Er wird die Angelegenheit erneut aufgreifen, sofern Anlaß dazu bestehen sollte.

55 Personalbemessung für den Güterabfertigungsdienst

55.0

Bei der Entwicklung des Personalbemessungsverfahrens für den Güterabfertigungsdienst wurde den methodischen Erfordernissen nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Überarbeitung des Bemessungsverfahrens erscheint geboten.

55.1

Im Mai 1984 führte der Vorstand probeweise ein neues Personalbemessungsverfahren für den Güterabfertigungsdienst ein, das der Fachausschuß für Personalbemessung in den Jahren 1981 bis 1983 entwickelt hatte. Teile des Bemessungsverfahrens waren bereits vorab im Juli 1982 in Kraft gesetzt worden. Die neuen zentral vorgegebenen Zeitwerte — durchschnittliche, nach analytischen Methoden gebildete Richtwerte — führten zusammen mit dem Rückgang des Verkehrsaufkommens im Güterverkehr zu erheblichen Personalbedarfsverminderungen. Es ergab sich einschließlich des örtlichen Zusatzbedarfs ein Bedarf von insgesamt noch etwa 1 480 gegenüber vorher rd. 2 000 Dienstposten.

55.2

Die Prüfung des Personalbemessungsverfahrens durch den Bundesrechnungshof hat ergeben, daß die bei der Entwicklung der Bemessungswerte angewendeten Verfahren nicht in allen Bereichen den an eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung zu stellenden methodischen Anforderungen genügen. Im wesentlichen hat das Bemessungsverfahren folgende Mängel:

- Die für die Ermittlung von Zeiten und Arbeitsmengen ausgewählten Dienststellen und Erhebungszeiträume sind zum Teil nicht repräsentativ; außerdem sind die erfaßten Daten nicht vollständig in die Berechnung der Richtwerte einbezogen worden.
- Der für Einzeltätigkeiten festgestellte Zeitverbrauch wird zum Teil nicht sachgerecht erfaßt.
- Bei der Berechnung der Bemessungswerte führt die Anwendung eines mehrstufigen Mittelwertverfahrens zu Verzerrungen und unzureichenden Näherungswerten.
- Die Beziehung zwischen Zeitaufwand und Bezugseinheiten sind für einzelne Tätigkeiten nicht hinreichend abgesichert.
- Eine Vielzahl vorgegebener Bemessungswerte begründet bundesweit lediglich einen rechnerischen Bedarf von jeweils weniger als fünf Dienstposten; ihre Erfassung ist gemessen an dem den Dienststellen für die Ermittlung der Bezugseinheiten entstehenden Aufwand wirtschaftlich nicht vertretbar.
- Für sachliche Verteilzeiten ist gegenüber den sich aus den Berechnungen ergebenden Zeitansätzen ein um etwa 3 Prozentpunkte überhöhter Zuschlag festgesetzt worden.
- Zuschläge für durch Arbeitsmangel bedingte Wartezeiten bei kundenabhängigen Tätigkeiten sind der Höhe nach nicht belegt.

55.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten die festgestellten Unzulänglichkeiten weitgehend vermieden werden können, wenn bereits bei der Datenerhebung die Anforderungen von statistischen Stichprobenverfahren ausreichend berücksichtigt und die arbeitswissenschaftlichen Grundsätze zur Ermittlung von Zeiten und Mengen konsequent angewandt worden wären. Darüber hinaus hätten Regressions- und Korrelationsanalysen durchgeführt werden müssen, um zu mathematisch-statistisch abgesicherten Ergebnissen zu gelangen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das Bemessungsverfahren zu überarbeiten, zumal sich wesentliche Teile der Anregungen ohne weiteren Erhebungsaufwand umsetzen lassen. Er hat im übrigen empfohlen, daß die Deutsche Bundesbahn bei der Erarbeitung weiterer Bemessungsverfahren die an Stichprobenverfahren zu stellenden methodischen Anforderungen künftig stärker beachtet.

55.4

Der Vorstand hat die Feststellungen im wesentlichen anerkannt. Er hat darauf hingewiesen, daß die einge-

führten Bemessungswerte eine zügige Absenkung des Personalbedarfs im Güterabfertigungsdienst um rd. 500 Dienstposten ermöglicht haben. Die Vernachlässigung gewisser methodischer Grundsätze habe er im Unternehmensinteresse für vertretbar gehalten, um die vorhandenen Rationalisierungspotentiale im Güterabfertigungsdienst möglichst rasch realisieren zu können. Bei der Pflege und Fortentwicklung des Verfahrens werde er die Hinweise und Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Der Vorstand hat angekündigt, daß der Fachausschuß für Personalbemessung die Bemessungswerte voraussichtlich im Laufe des Geschäftsjahres 1987 überarbeiten wird.

55.5

Der Bundesrechnungshof beanstandet nicht das Vorgehen des Vorstandes, möglichst rasch erhebliche Personalbedarfsverminderungen zu realisieren. Der Vorstand sollte in diesen Fällen jedoch die Bemessungswerte künftig von sich aus möglichst zügig überarbeiten.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit beobachten.

56 Personalbemessung für die Instandhaltung und Pflege der Triebfahrzeuge

56.0

Die im Jahre 1986 vom Fachausschuß für Personalbemessung vorgeschlagenen Bemessungswerte für die Instandhaltung und Pflege der Triebfahrzeuge führen für das Jahr 1985 im Vergleich zu den Bemessungswerten des Jahres 1978 zu einer Minderung des Personalbedarfs um 1 282 auf 3 978 Dienstposten. Dieser Bedarf ließe sich um rd. weitere 900 Dienstposten verringern, wenn zahlreiche Unzulänglichkeiten des Bemessungsverfahrens beseitigt würden.

56.1

Der Fachausschuß für Personalbemessung schlug im Mai 1986 neue Bemessungswerte für die Instandhaltung und Pflege der Triebfahrzeuge vor. Sie sollen die bisherigen Werte aus dem Jahre 1978 ersetzen. Nach den Bemessungswerten des Jahres 1978 hätte sich für den mittleren Triebfahrzeugbestand des Jahres 1985 ein Personalbedarf (einschließlich des örtlichen Zusatzbedarfs) von 5 260 Dienstposten ergeben. Im Zuge der Anpassung an die inzwischen veränderten Arbeitsverfahren und betrieblichen Verhältnisse sowie an die technologische Entwicklung hatte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn jedoch nur rd. 4 380 Dienstposten für das Geschäftsjahr 1985 zugewiesen und gleichzeitig die Bemessungswerte überprüfen lassen. Das überarbeitete Bemessungsverfahren führt nach den Probebedarfsberechnungen des Fachausschusses zu einem um 1 282 Dienstposten verminderten Personalbedarf in Höhe von 3 978 Dienstposten für das Geschäftsjahr 1985 und damit zu einer Einsparung von rd. 400 Dienstposten gegenüber der Zuteilung.

Die neuen Bemessungswerte sind im Februar 1987 als Zwischenlösung eingeführt worden. Der Vorstand hat sich vorbehalten, die Werte später nach einem analytischen Bemessungsverfahren zu ersetzen.

56.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, die er vor Einführung der neuen Werte traf, liegt der sachgerechte Personalbedarf für das Jahr 1985 um weitere 900 Dienstposten niedriger und beträgt höchstens 3 100 Dienstposten. Die von ihm untersuchten Bemessungswerte weisen im wesentlichen folgende Unzulänglichkeiten auf:

- Der Zeitbedarf für die Pflege der Triebfahrzeuge ist mit nicht hinreichenden Methoden geschätzt worden.
- Der Zeitbedarf für die Instandhaltung der Triebfahrzeuge ist aus den Ergebnissen der Kostenträgerrechnung des Jahres 1984 abgeleitet worden. Deren Werte geben jedoch nicht den tatsächlichen Zeitaufwand wieder, sondern beruhen vielfach auf der Anwendung nicht sachgerechter Richtzeiten.
- Die Berechnung des Personalbedarfs enthält Doppelbemessungen von Arbeiten, weil die gesondert erfaßten Tätigkeiten der Betriebsarbeiter bereits zum Teil in der Kostenträgerrechnung berücksichtigt werden.
- Der auf den sogenannten Grundwert entfallende Anteil der Bemessungswerte ist — zumindest für die Brennkrafttriebfahrzeuge — überhöht. Aufgrund der zeitabhängigen Pflege- und Instandhaltungsfristen der Brennkrafttriebfahrzeuge hat er erheblichen Einfluß auf das Bemessungsergebnis.
- Für örtliche Erschwernisse im Arbeitsablauf sind Zuschläge in Höhe von bis zu 5 v. H., für die im Wendezugbetrieb eingesetzten Triebfahrzeuge ist ein Zusatzwert vorgegeben. Beide Zuschläge sind nicht gerechtfertigt, weil der entsprechende Zeitbedarf bereits in den Bemessungswerten berücksichtigt ist.
- Der für arbeitsablaufbedingte Unterbrechungen und sachliche Verteilzeiten gewährte Zuschlag in Höhe von 15 v. H. ist weder durch Analysen begründet noch ist sichergestellt, daß bei den global geschätzten Tätigkeiten solche Zeiten unberücksichtigt geblieben sind.

Die angesprochenen Mängel können zum Teil unmittelbar anhand der für das Bemessungsverfahren zugrunde zu legenden Unterlagen beseitigt werden. Angesichts der damit verbundenen möglichen Verminderung des Personalbedarfs hält der Bundesrechnungshof es für dringend erforderlich, alsbald in einem ersten Schritt die kurzfristig realisierbaren Verbesserungen durchzuführen.

Soweit wesentliche Unzulänglichkeiten mit Hilfe der bereitstehenden Unterlagen nicht bereinigt werden können, sind in einem zweiten Schritt mit arbeitswissenschaftlichen Methoden neue Bemessungswerte auf der Grundlage optimierter Arbeitsunterweisungen zu erarbeiten. Die bereits begonnenen Arbeiten für den Bereich der Brennkrafttriebfahrzeuge sollten um entsprechende Maßnahmen im Bereich der elektrischen Triebfahrzeuge ergänzt und mit Nachdruck vorangetrieben werden.

56.3

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt, jedoch mitgeteilt, daß die vom Bundesrechnungshof für das Jahr 1985 aufgezeigten Einsparungen gegenüber den neuen Ansätzen in Höhe von 900 Dienstposten nicht ohne weiteres, nicht sofort und voraussichtlich nicht in voller Höhe umsetzbar seien. Zunächst strebe der Vorstand an, die Bemessungswerte unter Berücksichtigung all derjenigen Hinweise, die ohne weitere örtliche Untersuchungen sachgerecht realisierbar seien, kurzfristig zu überarbeiten und diese Verbesserungen noch im Geschäftsjahr 1987 einzuführen. Dadurch seien bereits 380 Dienstposten einzusparen. Diese Bedarfsverminderung werde anteilig bei der Festsetzung der Personalhöchstzahl für das Jahr 1987 berücksichtigt, die gegenüber dem Vorjahr auch wegen anderer bedarfsmindernder Einflüsse um rd. 590 Dienstposten niedriger festgesetzt werde. Außerdem sollen noch im Geschäftsjahr 1987 die vom Bundesrechnungshof angeregten Anpassungsmaßnahmen durch Änderungen in Fachvorschriften mit einem geschätzten Einsparungspotential von etwa 165 Dienstposten umgesetzt werden. Zudem sei Ende 1987 eine Ausweitung der bereits laufenden arbeitswissenschaftlichen Untersuchungen vorgesehen, um Aufschluß über das dann noch verbleibende Einsparungspotential zu erhalten.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß es nicht ohne weiteres und nicht sofort möglich sein wird, die aufgezeigten Einsparungen umzusetzen. Er ist allerdings nach wie vor der Auffassung, daß bei unveränderten Rahmenbedingungen letztlich die von ihm ermittelten rd. 900 Dienstposten einzusparen sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen beobachten.

57 Rufbereitschaft von Instandsetzungskräften im Signal- und im Fernmeldedienst

57.0

Die Deutsche Bundesbahn sah sich erst durch Feststellungen des Prüfungsdienstes im Jahre 1986 veranlaßt, ihr bereits seit dem Jahre 1983 bekannte Einsparungsmöglichkeiten bei der Rufbereitschaft für Helfer von Instandsetzungsbeamten im Signal- und im Fernmeldedienst in einem Teilbereich konsequent zu verwirklichen. Sie spart hierdurch bisher jährlich über 4,2 Mio. DM ein; weitere Einsparungen sind möglich.

57.1

Für die Beseitigung von Störungen und Unfallfolgen an Signal- oder Fernmeldeanlagen können den dafür geeigneten Instandsetzungsbeamten des mittleren technischen Dienstes Helfer zugeordnet werden. Im allgemeinen sind dies qualifizierte Facharbeiter, die zuzuarbeiten und — fallweise — auch Sicherungsaufgaben zu übernehmen haben. Während bei einzelnen Direktionen der Helfereinsatz die Regel ist, beschränken andere ihn auf wenige Bereitschaftsbezirke oder vermeiden ihn ganz.

Soweit die Störungen außerhalb der planmäßigen Arbeitszeit zu beseitigen sind, wird auch den Arbeitern Rufbereitschaft, d. h. telefonische Erreichbarkeit, auferlegt.

Nach überschläglichen Berechnungen des Prüfungsdienstes waren im Jahre 1985 insgesamt über 1 400 Arbeiter im Rahmen der Rufbereitschaft eingesetzt. Die Aufwendungen dafür betrugen — einschließlich anteiliger Fernsprechgebühren für Wohnungsdienstanschlüsse — rd. 4,7 Mio. DM (Vorhaltungskosten). Hinzu kamen Kosten in etwa gleicher Höhe für die Entlohnung der Arbeitsleistung bei Einsätzen. Somit ergaben sich Kosten in Höhe von rd. 9,4 Mio. DM.

57.2

Der Vorstand erkannte bereits im Jahre 1983 Einsparungsmöglichkeiten. Er plante daraufhin, Helfer nur noch dann zuzulassen, wenn dies unumgänglich sei. Dabei sollte zur Verringerung der tarifbedingt hohen Personalkosten für Arbeiter vorrangig auf Beamte zurückgegriffen werden. Eine entsprechende Weisung an die Direktionen unterblieb jedoch.

Der Prüfungsdienst stellte im Jahre 1986 fest, daß Rufbereitschaft für Arbeiter noch immer in erheblichem, nicht erforderlichem Umfang angeordnet war. Er forderte den Vorstand auf, nunmehr eine allgemeine Regelung zur Begrenzung der Rufbereitschaft von Helfern einzuführen.

Der Vorstand wies daraufhin die Direktionen an, den Helfereinsatz zu überprüfen. Nach seinen Angaben ist die Zahl der von der Rufbereitschaft betroffenen Arbeiter im Bereich des Signal- und Fernmeldedienstes bis Februar 1987 auf rd. 750 Helfer (Arbeiter) zurückgegangen, so daß der gesamte Jahresaufwand statt mit rd. 9,4 Mio. DM jetzt nur noch mit rd. 5,2 Mio. DM anzusetzen ist. Die bis jetzt erzielte Einsparung beläuft sich damit auf jährlich rd. 4,2 Mio. DM.

57.3

Wenn auch mit dem erreichten Ergebnis ein Teilerfolg erzielt worden ist, so hat doch der Bundesrechnungs-

hof beanstanden müssen, daß die Bemühungen erst aufgrund von Feststellungen des Prüfungsdienstes im Jahre 1986 intensiviert worden sind. Auch geht aus der Stellungnahme des Vorstandes nicht hervor, daß inzwischen vermehrt auf Beamte als Helfer zurückgegriffen wird. Wären die im Jahre 1983 angestellten eigenen Überlegungen der Deutschen Bundesbahn konsequenter umgesetzt worden, hätten höhere Einsparungen schon mehrere Jahre früher erreicht werden können.

57.4

Der Vorstand hat erklärt, daß eine generelle Weisung zum Umfang der Rufbereitschaft für Helfer nicht möglich sei, da z. B. auf bestimmten Schnellfahr- und S-Bahnstrecken als Sicherungsposten ausgebildete Bauarbeiter des Signaldienstes zum Schutze der Instandhaltungsbeamten unverzichtbar seien. Im übrigen sei die Zahl der zweimännig besetzten Bereitschaftsbezirke von 1983 bis 1986 um rd. 30 v. H. zurückgegangen. Die aufgrund der Prüfungsfeststellungen im Jahre 1986 eingeleiteten Maßnahmen hätten einen Rückgang um weitere 33 v. H. gebracht. Nach Abschluß der Neuorganisation im Bereich der nachrichtentechnischen Dienststellen würden noch weitere Einsparungen erwartet.

57.5

Der Vorstand wird sich in Zukunft bemühen müssen, erkannte Einsparungsmöglichkeiten in vollem Umfange unverzüglich zu realisieren. Er wird dabei sein Augenmerk nicht nur auf die Reduzierung der zweimännig besetzten Bereitschaftsbezirke — soweit sicherungstechnisch möglich —, sondern auch auf den Einsatz von Beamten anstelle von Arbeitern richten müssen. Im übrigen hat der Vorstand durch die Aufzählung der Bereiche mit notwendigem Helfereinsatz selbst einen Weg für eine allgemeine Regelung aufgezeigt.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

58 Ingenieurleistungen für die Planung und Bauüberwachung eines Ausbaustreckenabschnittes

58.0

Bei dem Ausbau einer Strecke wurden Ingenieurleistungen ohne den vorgeschriebenen Honorar- und Leistungsvergleich vergeben. Zum Teil wurden die schriftlichen Verträge erst während oder nach der Ausführung der Arbeiten geschlossen. Unklare Aufträge sowie unzureichende Kontrollen der von den Ingenieurbüros erbrachten Planungen hatten zahlreiche Nachtragsleistungen zur Folge. Außerdem wurden Ingenieurleistungen in unnötigem Umfang erbracht.

58.1

Der Bundesrechnungshof hat die im Rahmen des Baues einer Ausbaustrecke abgeschlossenen Ingenieurverträge geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Sowohl die Leistungen für die Planung des Vorhabens als auch für die Bauüberwachung und -abrechnung wurden überwiegend ohne Honorarvergleich vergeben und in nennenswertem Umfang erst während oder nach der Ausführung durch schriftliche Verträge geregelt. Von 180 geprüften Verträgen entsprachen 130 Verträge über Leistungen im Werte von rd. 13 Mio. DM (= 55 v. H. der Gesamthonorare) nicht den Vergaberichtlinien der Deutschen Bundesbahn.

So wurden u. a. mit Ingenieurbüros zwei Arten von sogenannten „Regieverträgen" abgeschlossen. Die eine Art sah Ingenieurleistungen nach einer Rahmenleistungsbeschreibung für eine geschätzte Honorarsumme vor. Die Einzelleistungen waren danach mit Abrufzetteln zu veranlassen. In vielen Fällen gaben die Ingenieurbüros die mit Preis versehenen Abrufzettel erst nach der Leistungserbringung zurück, so daß der Preis der Einzelleistung erst dann bekannt wurde. Die andere Art der Regieverträge wurde in Form von reinen Stundenlohnerstattungsverträgen abgeschlossen. Eine Kontrolle der Arbeiten durch die Deutsche Bundesbahn war in vielen Fällen nicht möglich, da die Ingenieure extern eingesetzt waren.

Bei beiden Vertragsarten war in den Abrechnungen nicht nachgewiesen, welche Leistungen zu welcher Zeit erbracht worden waren. Nur in Einzelfällen waren Abrechnungen mit Stundenaufschreibungen vorhanden, die jedoch nicht nachprüfbar waren.

Vielfach waren die erbrachten, voll vergüteten Ingenieurleistungen in sich unzureichend und erforderten Nachtragsleistungen in Form von Planungsänderungen und -ergänzungen. Auch wurden nach abgeschlossener Bauplanungsphase zusätzliche Variantenuntersuchungen in Auftrag gegeben, obwohl deren Verwertung von Anfang an nicht in Betracht kam.

Oftmals zeigten sich die Mängel in der Bauvorbereitung erst bei der Vergabe der Bauarbeiten oder sogar erst bei der Bauausführung. So kamen z. B. bei der Herstellung des Unterbaues, des Planums, der Entwässerungsanlagen und der Mutterbodenandeckung eines Bauabschnittes nur rd. 20 v. H. der ausgeschriebenen Bauleistungen auch wirklich zur Ausführung; ein gleich hoher Anteil wurde auf der Grundlage von Nachträgen abgerechnet. Somit betrug die Abrechnungssumme nur 40 v. H. der Angebotssumme. Diese Ergebnisse zeigen deutlich, daß das Ingenieurbüro die Leistungsbeschreibung mangelhaft und nicht ausschreibungsreif erstellt hatte.

Da mit den verschiedenen Arbeiten fast immer dieselben Ingenieurbüros betraut waren, führten Mängel in

der Planung jeweils zu Folgevergütungen für diese Büros. Obwohl die Deutsche Bundesbahn immer wieder bei dem Teil der Nachträge, die nicht auf Einflußnahme Dritter zurückzuführen waren, Mängel der Bauvorbereitung erkennen mußte, machte sie bei den beauftragten Ingenieurbüros keine Rückforderungen geltend.

Auch zwei Jahre nach der Inbetriebnahme der Strecke kommt es noch immer zu neuen Nachtragsleistungen der Ingenieurbüros und damit zu vermeidbaren Kosten bei der Deutschen Bundesbahn. Die Höhe des entstandenen Schadens konnte wegen der vielfachen Verflechtungen der einzelnen Ingenieur- und Bauleistungen nicht im einzelnen ermittelt werden, ist aber insgesamt als erheblich zu bezeichnen. Bei dieser Sachlage ist ungewiß, wann und mit welchem zusätzlichen Aufwand das Bauvorhaben abgerechnet werden kann.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat die vielfach mangelhaften Ausschreibungen sowie die kritiklose Abnahme der vertraglichen Ingenieurleistungen beanstandet. Hierzu zählen auch die nach Abschluß der Planungsphase ausgeführten Variantenuntersuchungen. Soweit in den Leistungsbeschreibungen mit Leistungsverzeichnis die zu erbringenden Leistungen auf der Grundlage baureifer Entwürfe nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben waren (analog § 9 der Verdingungsordnung für Bauleistungen/Teil A) hätte die Deutsche Bundesbahn nach ihren Vergaberichtlinien die Leistungsbeschreibungen zurückweisen müssen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war es unzweckmäßig, Stundenlohnerstattungsverträge zu vereinbaren, weil keine besondere Überwachung der überwiegend extern erbrachten Leistungen durch die Deutsche Bundesbahn möglich war. Ebensowenig geeignet waren „Regieverträge" mit Abrufzetteln, da die Preise nahezu willkürlich festgelegt werden konnten.

58.3

Der Vorstand hat das Vergabeverfahren mit dem Zeitdruck begründet, den die gegenüber der ursprünglichen Planung vorzeitige Inbetriebnahme der Ausbaustrecke verursacht habe. Bei zufriedenstellenden Vorleistungen der Ingenieurbüros habe man im Interesse eines zügigen Planungs- und Bauablaufes auch ohne Honorarvergleich Anschlußaufträge erteilt. Die besonderen Schwierigkeiten der Trassenführung durch die städtische Bebauung mit den dadurch erforderlichen zahlreichen Abstimmungen hätten ihn zum flexiblen Ingenieureinsatz bei der Planung veranlaßt. Bei vielen Planungen seien mehrere Varianten notwendig gewesen, um die durchsetzbare Lösung zu finden. Dies seien jedoch keine Mängel der Ingenieurleistungen.

58.4

Der Bundesrechnungshof hat nicht die im Rahmen der Anhörungsverfahren erforderlichen Umplanungen beanstandet, sondern insbesondere die nach der abgeschlossenen Bauplanungsphase noch in Auftrag gegebenen planerischen Variantenuntersuchungen, deren Nichtverwertbarkeit von Anfang an feststand. Im übrigen vermag der Bundesrechnungshof auch in unspezifiziert erteilten Anschlußaufträgen keinen „flexiblen Ingenieureinsatz" zu erblicken.

Er bleibt dabei, daß die Leistungen der Ingenieurbüros und die Kontrolle durch die Deutsche Bundesbahn nicht immer den zu stellenden Anforderungen entsprochen haben. Dies hat den wirtschaftlichen Erfolg der vorzeitigen Betriebsaufnahme geschmälert.

Der Vorstand wird künftig die ordnungsgemäße Abwicklung von Ingenieurverträgen auch unter Zeitdruck sicherstellen müssen.

59 Technische Sicherung der Bahnübergänge von Güterverkehrs-Nebenbahnen

59.0

Die technischen Sicherungsanlagen an Bahnübergängen auf inzwischen nur noch im Bedarfsfall an einigen Tagen von Güterzügen befahrenen Nebenbahnen, die über den gesetzlich vorgeschriebenen Umfang hinaus eingebaut wurden, stehen in großem Umfange zur Erneuerung an. Sie sollten nur dann erneuert werden, wenn dies im Einzelfall zur Gewährleistung der nötigen Sicherheit erforderlich ist. Soweit Anlagen dabei entbehrlich werden, könnte die Deutsche Bundesbahn etwa 50 Mio. DM für Ersatzinvestitionen und jährlich rd. 1 Mio. DM an Betriebsführungskosten einsparen.

59.1

Auf Nebenbahnen der Deutschen Bundesbahn, die keinen Personenverkehr und nur noch im Bedarfsfall Güterzugverkehr aufweisen — zum Teil nur ein Zugpaar im Monat —, bestehen an Feld- und Waldwegkreuzungen mehr als 3 000 Bahnübergänge, von denen etwa 650 mit technischen Sicherungsanlagen versehen sind. Diese Anlagen sind innerhalb der nächsten zehn Jahre größtenteils erneuerungsbedürftig. Die Deutsche Bundesbahn hatte diese Anlagen — anders als die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen vorgehend — in weit größerem Umfang eingebaut, als das von der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vorgeschrieben wird. Die Nutzung dieser Bundesbahnstrecken ist inzwischen teilweise unter die der Nichtbundeseigenen Eisenbahn-Strecken gesunken.

59.2

Nach dem Ergebnis örtlicher Erhebungen des Bundesrechnungshofes ist es nur bei rd. 20 v. H. der etwa 650 Bahnübergänge aus Sicherheitsgründen notwen-

dig, sie weiterhin technisch durch Blinklicht- oder Schrankenanlagen zu sichern. An etwa 500 Bahnübergängen könnten diese Anlagen ohne Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer entfallen. Ein Maßstab für die Beurteilung war hierbei u. a. die Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen unter vergleichbaren Bedingungen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird die Deutsche Bundesbahn vor einer Erneuerung der technischen Sicherungsanlagen an allen Bahnübergängen mit im Sinne der EBO „schwachem Kreuzungsverkehr" jeden Einzelfall zu prüfen haben, ob aus besonderen örtlichen Gründen die Anlage erhalten bleiben muß oder ob ohne Erhöhung des Sicherheitsrisikos in Übereinstimmung mit den rechtlichen und tatsächlichen Sicherheitserfordernissen künftig eine gleichwertige Sicherung durch freie Sicht, gegebenenfalls unter Verminderung der Zuggeschwindigkeit bis im Einzelfall zum Halt, ausreicht. In Grenzfällen wird zu untersuchen sein, ob zusätzlich die Sicherung durch das den Zug begleitende Rangierpersonal angeordnet werden muß. Der mögliche Wegfall von rd. 500 Sicherungsanlagen würde der Deutschen Bundesbahn etwa 50 Mio. DM für Ersatzinvestitionen und jährlich rd. 1 Mio. DM an Betriebsführungskosten ersparen.

59.3

Der Vorstand hat erklärt, ihm obliege die Verkehrssicherungspflicht an den Bahnübergängen. Dementsprechend sei er dafür verantwortlich, daß diese Bahnübergänge entsprechend der besonderen Eigenart der örtlichen Anlage stets den Erfordernissen des dort herrschenden Verkehrs angepaßt und ausreichend gesichert werden. Schwierigkeiten sehe er bei der Rückführung des Sicherungsumfangs, da es den Direktionen bisher nur in wenigen Fällen gelungen sei, einmal vorhandene Sicherungsanlagen wieder abzubauen. Der dabei anfallende umfangreiche Verwaltungsaufwand rufe bei den betroffenen Körperschaften erheblichen Widerspruch hervor. Auch habe sich gezeigt, daß die Unfallhäufigkeit an Nebenbahn-Bahnübergängen, insbesondere mit verkehrsschwachen Straßen, bei nur gelegentlichem Güterzugverkehr gleich hoch sei wie bei mit 30 bis 40 Zügen pro Tag befahrenen Strecken. Eine von ihm in Auftrag gegebene Studie „Sicherungsanforderungen an Bahnübergängen" solle Entscheidungshilfe für die künftige Strategie sein. Dessenungeachtet werde er jedoch jede Anlage vor einer Erneuerung daraufhin überprüfen, ob sie vereinfacht oder aufgehoben werden könne.

59.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die bei einer Reduzierung des bisherigen Sicherungsaufwandes im Einzelfall entstehen. Er ist jedoch der Ansicht, daß mit dem Rückgang des Zugverkehrs auf einer Nebenbahn, oftmals auf ein nur noch im Bedarfsfall verkehrendes Übergabezugpaar, auch das Gefährdungspotential an einem Bahnübergang erheblich gesenkt wird. Es darf von der Deutschen Bundesbahn nicht in jedem Fall verlangt werden, weiterhin eine technische Sicherungsanlage zu betreiben, wenn eine für die Sicherheit ausreichende Übersicht auf die Bahnanlagen gegeben ist und auch sonst keine örtlichen Besonderheiten — wie Ortslage oder Schulnähe — vorliegen. Die Beträge, die hier eingespart werden können, könnten weit sicherheitseffizienter für Bahnübergänge stärker belasteter Strecken eingesetzt werden. Die vom Vorstand angeführte Studie gibt im übrigen zu den hier behandelten schwach belasteten Bahnübergängen keine Hinweise und verweist auf die Untersuchung des Einzelfalles.

59.5

Der Vorstand bleibt aufgefordert, vor der Erneuerung von technischen Sicherungsanlagen an selten befahrenen Bahnübergängen jeden Einzelfall unter den dargelegten Gesichtspunkten zu prüfen und gegebenenfalls die Anlagen zurückzubauen. Bei begrenzter Weiterführung des Eisenbahnbetriebs sollten die Anlagen, soweit sie noch Sicherheit gewährleisten, nicht erneuert, sondern unter Verlängerung der pauschal angesetzten Nutzungszeit in Betrieb gehalten werden.

60 Beschaffung hochgeschwindigkeitstauglicher Schienenfahrzeuge

60.0

Die Deutsche Bundesbahn leitete die Beschaffung hochgeschwindigkeitstauglicher Schienenfahrzeuge so spät ein, daß eine ausreichende Erprobung neuer Baukomponenten und eine ordnungsgemäße Vergabe nicht mehr möglich sind. Die uneingeschränkte Tauglichkeit der Fahrzeuge der ersten Serie ist deshalb ebensowenig gesichert wie die Angemessenheit der Beschaffungskosten.

60.1

Die Deutsche Bundesbahn beabsichtigt, ihr Angebot im Schienen-Personenfernverkehr durch Verkürzung der Fahrzeiten umfassend zu verbessern. Ab dem Sommerfahrplan 1988 soll der tunnelreiche Neubaustreckenabschnitt Fulda–Würzburg mit 200 km/h schnellen, lokbespannten Intercity (IC)-Zügen befahren werden. Die Aufnahme des Hochgeschwindigkeitsverkehrs mit 250 km/h schnellen elektrischen Triebkopfzügen auf der Gesamtstrecke Hannover–Würzburg ist für das Jahr 1991 vorgesehen.

Voraussetzung hierfür ist die rechtzeitige Bereitstellung tauglicher Fahrzeuge. Seit Mitte der 70er Jahre ist bekannt, daß schnell fahrende Züge in Tunneln Lärm und Druckwellen verursachen, vor denen Fahr-

gäste und Personal zur Erhaltung des Reisestandards zu schützen sind. Die Deutsche Bundesbahn geht deshalb davon aus, daß die Fahrzeuge besser isoliert und bei Geschwindigkeiten über 160 km/h druckdicht sein müssen. Da keines der bisher eingesetzten Fahrzeuge diese Forderung erfüllt, sind Umrüstung oder Neuentwicklung erforderlich.

Im Rahmen seines Gutachtens zu den Neubaustrekken hatte bereits im Jahre 1984 der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung darauf hingewiesen, daß die Lösung des Druckproblems durch Umbau oder Neuentwicklung überfällig sei, wenn die Fahrzeuge gleichzeitig mit den Neubaustrecken zur Verfügung stehen sollen (vgl. Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 2.1 —). Die Bundesbahn hat daraufhin erstmals im Wirtschaftsplan 1987 entsprechende Mittel vorgesehen.

60.1.1

Die bereits klimatisierten IC-Wagen der 1. Klasse und die IC-Großraumwagen der 2. Klasse rüstet die Deutsche Bundesbahn ab Herbst 1987 auf Druckdichtigkeit um. Bei den IC-Abteilwagen der 2. Klasse hätte eine Nachrüstung — vor allem wegen des dabei erforderlichen Einbaus einer Klimaanlage — einen erheblichen Aufwand zur Folge gehabt. Daher verzichtete die Deutsche Bundesbahn auf die Umrüstung und gab einer Neuentwicklung den Vorzug.

Bereits im Jahre 1977 hatte sie die Entwicklung eines klimatisierten IC-Abteilwagens der 2. Wagenklasse für den Einsatz auf dem vorhandenen Streckennetz eingeleitet. In den Folgejahren wurde die Entwicklung unterbrochen, weil die Ergebnisse einer Projektstudie zu aktualisierten Bau- und Komfortmerkmalen der Fahrzeuge des Personenverkehrs abgewartet werden sollten. Im Ergebnis der Studie, die im Jahre 1981 erstellt wurde, blieben allerdings die aerodynamischen Druckprobleme des Schnellstverkehrs unberücksichtigt.

Erst im Mai 1986 beauftragte die Deutsche Bundesbahn in freihändiger Vergabe einen Waggonhersteller mit der Entwicklung und dem Bau von zwölf Prototypen eines klimatisierten, druckdichten und deshalb auch nach Aufnahme des Hochgeschwindigkeitsverkehrs noch einsetzbaren 2.-Klasse-Abteilwagens. Dabei waren wichtige Baukomponenten wie Klimaanlage, Fenster, Türen, Wagenübergänge und WC-Anlagen zur Sicherstellung der Druckdichtigkeit völlig neu zu entwickeln. Noch im selben Monat erfragte sie, obwohl Zeichnungsunterlagen noch nicht vorliegen konnten, bei der Industrie Preise für 48 weitere Wagen dieser Bauart. Im Juli 1986 bestellte sie diese „Vorserienwagen" bei dem Lieferanten der Prototypen und einem weiteren zu Preisen, die von den Herstellern auf der Grundlage des Vorentwurfes des Lastenheftes und ohne Zeichnungsunterlagen kalkuliert werden mußten. Die Beschaffungssumme für die 48 Wagen wird rd. 75 Mio. DM betragen und nochmals Entwicklungskosten des zweiten Lieferanten einschließen.

60.1.2

Der Prüfungsdienst, der sich nach Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof in den Jahren 1985/86 mit der Beschaffung befaßte, empfahl dem Vorstand, die Vorserienwagen erst dann zu vergeben, wenn im Lastenheft die Ergebnisse des Probebetriebs mit den Prototypen berücksichtigt werden könnten. Nur so wäre es möglich, eine ausgereifte Konstruktion mit eindeutigen, das Kalkulationsrisiko der Bieter begrenzenden Ausschreibungsunterlagen dem Wettbewerb zu unterstellen. Das Risiko, mängelbehaftete Fahrzeuge zu überhöhten Preisen zu beschaffen, dürfe nicht eingegangen werden.

Der Vorstand hat diese Bedenken nicht berücksichtigt, obwohl er in der Vergangenheit zugesagt hatte, vor der Serienbeschaffung Prototypen zu erproben (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1978 vom 17. Oktober 1980 — Drucksache 9/38 Nr. 29 — und Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 70 —). Da er an der uneingeschränkten Aufnahme des IC-Verkehrs auf dem Neubaustreckenabschnitt Fulda–Würzburg im Jahre 1988 festhält, hat für ihn die — aus wirtschaftlicher und technischer Sicht verfrühte — Lieferung von insgesamt 60 Wagen Vorrang.

60.1.3

Neben den lokbespannten IC-Zügen sollen ab dem Jahre 1991 ICE-Triebkopfzüge auf den Neubaustrekken eingesetzt werden, die Investitionen in Milliardenhöhe erfordern. Aus Zeitgründen ist auch bei den Mittelwagen der Triebkopfzüge der Bau und die Erprobung von Prototypen nicht mehr vorgesehen. Vielmehr müssen sie zum Teil im Rahmen des Serienbaus entwickelt werden. Hiermit hätte nach dem Zeitplan der Deutschen Bundesbahn im September 1986 begonnen werden sollen. Dieser Termin konnte nicht eingehalten werden, da die erforderlichen Zeichnungen nicht vorlagen. Die Mittelwagen für zehn Zugeinheiten sollen — wie auch die neuentwickelten 2.-Klasse-Abteilwagen — auf der Grundlage des vorläufigen Lastenheftes vergeben werden. Für die eingeleitete Beschaffung der Serientriebköpfe für die ersten ICE-Züge gilt Entsprechendes. Der vorhandene Prototyp Intercity Experimental, der nicht druckdicht ist, kann nur die Entwicklungslinie aufzeigen.

60.2

Zusammenfassend stellt der Bundesrechnungshof fest, daß es der Deutschen Bundesbahn nicht mehr möglich ist, für die Neubaustrecken ausreichend erprobte Wagen bis zum Jahre 1988 und Triebzüge bis zum Jahre 1991 serienmäßig im Wettbewerb zu beschaffen.

Da die Problematik hochgeschwindigkeitstauglicher Fahrzeuge frühzeitig bekannt war, hätten bei rechtzeitigem Handeln technische Risiken begrenzt und durch ordnungsgemäße Vergabe nach einer Ausschreibung wirtschaftliche Nachteile vermieden werden können und müssen.

60.3

Der Vorstand hat die Sachverhaltsdarstellung des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. Dessen Schlußfolgerungen schließt er sich jedoch nicht uneingeschränkt an.

Im Rahmen der Beschaffung der Schienenfahrzeuge seien nicht nur die technischen Risiken unternehmerisch zu bewerten. Wenn zum Sommerfahrplan 1988 druckdichte Fahrzeuge nicht zur Verfügung stünden, wäre auch der Fahrzeitgewinn von 26 Minuten auf der Neubaustrecke Fulda–Würzburg und damit der Einstieg in die angestrebte umfassende Angebotsverbesserung im Schienenpersonenverkehr nicht möglich.

Im übrigen würden die Innovationszyklen auf dem Verkehrsmarkt immer kürzer. Wenn Nachfragebedürfnisse des Verkehrsmarktes zu befriedigen seien, bleibe deshalb oft keine Zeit für eine ins Detail gehende Erprobung.

Zudem sei das Entwicklungsrisiko bei den 60 Vorserien-Abteilwagen gering, weil die wesentlichen Bauteile des seit Jahren erprobten Großraumwagens der 2. Klasse erhalten blieben. Die neu zu entwickelnden Baukomponenten seien Bestandteil des Vorhabens „Entwicklung und Erprobung von Komponenten zur Druckdichtmachung vorhandener Reisezugwagen" und bereits seit einiger Zeit in der Entwicklung oder in der Vorbereitung für die Serienreiferklärung. Die Problematik der Risikominimierung bei Fahrzeugentwicklungen werde im übrigen durch einen im April 1987 eingesetzten Arbeitskreis behandelt, der seine Arbeit voraussichtlich im September 1987 abschließen werde.

Der Bundesminister begrüßt die vom Vorstand eingeleiteten Aktivitäten. Er gibt zudem zu bedenken, daß einzelne Gesichtspunkte wie die Berücksichtigung des letzten Standes der Technik oder aktueller Kundenwünsche für eine möglichst späte Beschaffung sprächen. Eine risikolose Beschaffung von Fahrzeugen halte er insoweit für nicht möglich.

60.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Zwänge kurzer Innovationszyklen. Dies gilt insbesondere für Ausstattungsfragen. Insoweit deckt sich seine Auffassung mit der des Bundesministers. Die Grundkonzeption von Fahrzeugen sollte aber entsprechend der Lebensdauer langfristig gültig sein.

Im übrigen kann die Argumentation des Vorstandes nicht überzeugen, da die Problematik hoher Fahrgeschwindigkeiten rechtzeitig bekannt war. Die Deutsche Bundesbahn weiß auch aus Erfahrungen, wieviel Zeit eine ordnungsgemäße Entwicklung, Erprobung und Serienbeschaffung neuer Fahrzeuge erfordert. Sie hätte also die Beschaffung so frühzeitig einleiten müssen und können, daß eine Erprobung der Prototypen ohne Beeinträchtigung der Betriebsgüte möglich gewesen wäre. Der Verzicht auf die Erprobungsphase kann auch nicht mit dem Hinweis auf nur geringe Entwicklungsrisiken begründet werden. Entgegen der Auffassung des Vorstandes sieht der Bundesrechnungshof wegen der Neuartigkeit der Technik, insbesondere hinsichtlich der Druckdichtigkeit, diese Risiken als erheblich an.

Durch das Hinauszögern der Entscheidung über das künftige Anforderungsprofil der neuen Wagen hat sich die Deutsche Bundesbahn selbst in eine zeitliche Zwangslage versetzt, die es ihr unmöglich macht, die Fahrzeuge mit der vor allem im Hinblick auf die Höhe der Investitionen gebotenen technischen und wirtschaftlichen Sorgfalt zu beschaffen.

60.5

Der Vorstand wird nunmehr sicherzustellen haben, daß er künftig bei der Fahrzeugbeschaffung unnötigen Zeitdruck vermeidet und daß — wie zugesagt — der Serienbeschaffung durch ordnungsgemäße Vergabe grundsätzlich eine Erprobung der Prototypen vorausgeht.

61 Reservebauteile für Sicherungsanlagen

61.0

Die Deutsche Bundesbahn hält in den Stellwerken überzählige Reservebauteile für Sicherungsanlagen im Wert von etwa 15 Mio. DM vor. Die Überbestände werden nicht zügig abgebaut.

61.1

Nachdem der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn mehrfach festgestellt hatte, daß die Deutsche Bundesbahn mehr Reservebauteile für Sicherungsanlagen als notwendig in Stellwerken gelagert habe, ordnete der Vorstand im Jahre 1978 eine Bestandsaufnahme durch ein Zentralamt an. Nach Abschluß der Arbeiten sollten die Bundesbahndirektionen entsprechende Weisungen über den Vorhaltungsumfang erhalten. Da sich dies verzögerte, gab im Jahre 1982 das Zentralamt vorläufige Richtlinien über die Reservehaltung (Erstbedarf) von Relaisgruppen und Elektronik-Baugruppen in Stellwerken und in Anlagen zur Bahnübergangs-Sicherung heraus. Die darin festgelegten Richtwerte sollten nach Möglichkeit unterschritten werden.

Im Jahre 1985 untersuchte der Prüfungsdienst anhand der Vorgaben des Zentralamtes erneut den Umfang der Reserven und stellte bei den geprüften 34 Stellwerken in acht Direktionen fest, daß Ersatzgruppen im Wert von 2,5 Mio. DM über den festgelegten Richtwerten vorhanden waren. Hochgerechnet auf die gesamten Sicherungsanlagen der Deutschen Bundesbahn ergab dies eine nicht erforderliche Lagerhaltung im Wert von etwa 15 Mio. DM. Dies deckt sich mit Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus den Vorjahren.

Daraufhin ordnete der Vorstand im Jahre 1985 an, nicht nur den eingebauten, sondern auch den lagern-

den Bestand an Bauteiltypen zu erfassen und der Signalwerkstatt als zentraler Aufarbeitungsstelle bis Ende 1985 zu melden. Mit Hilfe vorläufig eingesetzter, älterer Datenverarbeitungsanlagen sollte für jede Bauart durch Vergleich der Bestände mit den Richtwerten die notwendige Reserve ermittelt werden. Diese Erfassung war im Frühjahr 1987 noch nicht abgeschlossen.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß es dem Vorstand noch immer nicht gelungen ist, die Erfassung der Anlagen abzuschließen und den Abbau der Überbestände — z. B. durch Nutzung beim Neubau von Signalanlagen — zu veranlassen. Dadurch werden unnötige Kapital- und Lagerkosten verursacht.

61.3

Der Vorstand hat erklärt, es sei notwendig gewesen, eine über die reine Mengenfeststellung hinausgehende, qualitative Erfassung aller vor Ort eingebauten und lagernden Relaisgruppen durchzuführen. Der teilweise erhebliche Aufwand hierfür habe den Abschluß der Maßnahme verzögert. Bis auf wenige Ausnahmen seien die Daten nunmehr erfaßt.

Nach der Errichtung von Vorratslägern bei den Nachrichtenmeistereien sollten die Relaisgruppen übergangsweise in das vorläufig eingesetzte Datenverarbeitungs-Verfahren einbezogen werden. Damit werde die Grundlage für eine bedarfsgerechte Steuerung der Bestände gegeben sein.

61.4

Die Stellungnahme des Vorstandes erklärt nicht ausreichend, weshalb eine Verzögerung bis zum Jahre 1985 eintrat und dann doch nur ein vorläufiges Erfassungsverfahren eingeführt wurde. Das hätte bereits früher veranlaßt werden können, denn die Typen waren bereits im Jahre 1982 für die Aufstellung der Richtlinien des Zentralamtes in ausreichendem Umfang erfaßt worden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bestände an Reservebauteilen nunmehr zügig dem Bedarf angepaßt und nicht abermals Einsparungsmöglichkeiten verschleppt werden.

62 Ausbesserung von Güterwagen

62.0

Prüfungen im Jahre 1979 hatten ergeben, daß die Güterwagen-Ausbesserungsstellen Arbeitsaufträge nicht sachgerecht abwickelten. Ungeachtet entsprechender Weisungen des Vorstandes werden auch weiterhin unnötige Leistungen ausgeführt und nicht erbrachte Leistungen innerbetrieblich abgerechnet.

62.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 58) ausgeführt, daß bei der Güterwagenausbesserung der Umfang der erledigten sowie der innerbetrieblich abgerechneten Arbeiten im wesentlichen durch das vorhandene Personal und weniger von dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bestimmt werde. Der Deutsche Bundestag sprach daraufhin die Erwartung aus, daß die Kapazität aller Güterwagen-Ausbesserungsstellen baldmöglichst an den Bedarf angepaßt werde (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 58).

62.2

Die inzwischen erteilten Weisungen des Vorstandes an die Direktionen und die Zentralstelle Technik, bei ihren Werkstattbesuchen zu prüfen, ob höhere Leistungen abgerechnet werden als tatsächlich erbracht worden sind, haben nicht zu wesentlichen Verbesserungen geführt.

Kontrollprüfungen durch den Prüfungsdienst im Jahre 1985 ergaben, daß die zuvor beanstandeten Mängel weitgehend immer noch nicht behoben worden waren. Dies wird deutlich aus den Unterlagen der Deutschen Bundesbahn über die Häufigkeit der Instandsetzungen von Güterwagen. So sollen in dem Zeitraum von Januar bis September 1985 an über 36 000 Güterwagen, das sind mehr als 14 v. H. des gesamten Güterwagenbestandes im Jahre 1985, jeweils mehr als drei Instandsetzungen durchgeführt worden sein, und zwar an

18 000 Wagen	4 Instandsetzungen
9 000 Wagen	5 Instandsetzungen
4 600 Wagen	6 Instandsetzungen
2 200 Wagen	7 Instandsetzungen
1 200 Wagen	8 Instandsetzungen
600 Wagen	9 Instandsetzungen
325 Wagen	10 Instandsetzungen
472 Wagen	11 bis max. 25 Instandsetzungen.

Eine Güterwagen-Ausbesserungsstelle will innerhalb jeweils einer Woche an 561 Güterwagen eine zweite Bedarfsausbesserung ausgeführt haben.

Diese häufigen Werkstattbehandlungen sowie die oftmals kurzen Zeitabstände zwischen den Ausbesserungen können nicht durch eine sachliche Notwendigkeit erklärt werden. Entweder hatten die Werkstätten die Wagen nicht ordnungsgemäß instandgesetzt oder aber Instandsetzungen verbucht, die von ihnen nicht ausgeführt worden waren. Zudem waren die Leitungskräfte einiger Werke und Werkstätten ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen und hatten dadurch die mangelhafte Arbeitsaufnahme, -ausführung und -abrechnung begünstigt.

62.3

Der Vorstand hat hierzu mitgeteilt, daß die Zahl der Güterwagen-Ausbesserungsstellen in den Jahren

1984 bis 1986 von 64 auf 50 verringert worden sei. Im Endzustand werde eine Zahl von 37 Güterwagen-Ausbesserungsstellen angestrebt.

In seiner Stellungnahme bestreitet der Vorstand nicht die unzureichende Wirkung seiner bisherigen Weisungen zur sachgerechten Abwicklung von Arbeitsaufträgen. Wegen der Bedeutung der Angelegenheit lasse er zur Zeit einen detaillierten Maßnahmenkatalog erarbeiten, in dem auch auf die Wahrnehmung der Dienstaufsicht besonders eingegangen werde. Im übrigen seien die Direktionen aufgefordert, in angemessenen Zeitabständen (erstmals zum 31. August 1987) einen Sachstandsbericht zur Situation in den Güterwagen-Ausbesserungsstellen abzugeben, in dem insbesondere

- eingeleitete Maßnahmen zur Abstellung der Mängel,
- Ergebnisse der Überwachungsaktivitäten und Kontrollen mit Dokumentation sowie
- Maßnahmen gegenüber Verantwortlichen bei festgestellten Verstößen aufzuzeigen seien.

Der Bundesminister ist der Auffassung, daß sich der Vorstand durchaus um die Abstellung der erkannten Schwachstellen bemüht habe, dies jedoch mit den auf den Aufgabenvollzug in einer Verwaltung zugeschnittenen Führungs- und Steuerungsinstrumenten nicht habe erreichen können. Er halte es insoweit für richtig, daß der Vorstand solche Lösungsansätze in Betracht ziehe, wie sie in modernen Wirtschaftsunternehmen zur Anwendung kämen.

62.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Vorstand die jetzt eingeleiteten, für wirkungsvoller erachteten Maßnahmen durchsetzt. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

63 Einsatz von Fahrausweisautomaten

63.0

Mit dem Projekt „Modernisierter Fahrausweisverkauf" verfolgte die Deutsche Bundesbahn das Ziel, die bestehende personalintensive Verkaufsorganisation u. a. durch den Einsatz moderner Fahrausweisautomaten zu rationalisieren und den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Planungsmängel führten u. a. dazu, daß bereits aufgestellte Fahrausweisautomaten wieder umgesetzt werden mußten.

63.1

Im Jahre 1977 beschloß der Vorstand, das Projekt „Modernisierter Fahrausweisverkauf" zu realisieren. Damit sollten insbesondere

- der Verkauf von Fahrausweisen des Nahverkehrs, das sind etwa 70 v. H. aller Fahrausweise, vom Schalter auf Fahrausweisautomaten verlagert und ein einheitliches Abfertigungssystem für diesen Bereich geschaffen,
- der Personalaufwand gesenkt,
- ein „Rund-um-die-Uhr"-Service eingeführt und den Kunden das Warten am Schalter erspart sowie
- die Fahrgeldeinnahmen bei unbesetzten Haltestellen gesichert und der Verkauf von Fahrausweisen im Zug reduziert

werden.

63.2

Zunächst plante der Vorstand alle Haltestellen des Personenverkehrs mit Fahrausweisautomaten auszurüsten (geschätzter Bedarf: 6 100 Geräte; Gesamtkosten: rd. 200 Mio. DM), obwohl keine Klarheit über den künftigen Umfang des Schienennetzes und die Zahl der Haltestellen bestand. Die im Jahre 1978 erlassenen allgemeinen Richtlinien sahen vor, die Fahrausweisautomaten, ohne Rücksicht auf ihre Wirtschaftlichkeit, strecken- oder regionenweise aufzustellen und in Betrieb zu nehmen. Diese Richtlinien wurden im Jahre 1981 dahin gehend modifiziert, zunächst die Haltestellen mit Datenstationen, dann die besetzten Haltestellen an Haupt- und Nebenbahnen und schließlich die unbesetzten Haltestellen an Haupt- und Nebenbahnen nach Absprache mit der Zentralen Verkaufsleitung auszurüsten.

Noch im selben Jahr veranlaßte die zunehmend angespannte finanzielle Situation der Deutschen Bundesbahn den Vorstand, die Ausrüstungsmaßnahmen schwerpunktmäßig auf die Hauptstrecken zu konzentrieren und für den Einsatz von Fahrausweisautomaten auf schwächer belasteten Strecken vom Jahre 1982 an Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu fordern. Schließlich wurde Ende 1982 verfügt, auch die Ausrüstung von Haltestellen, bei denen der Fahrausweisverkauf bisher dem ohnehin anwesenden Fahrdienstleiter übertragen war (Stellen mit vereinigtem Dienst), zurückzustellen.

Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings, der ursprünglichen Planung entsprechend, verkaufsschwache Haltestellen und Stellen mit vereinigtem Dienst bereits auch in erheblichem Umfang mit Fahrausweisautomaten ausgestattet worden. So erzielten einzelne Fahrausweisautomaten bei den Bundesbahndirektionen Hamburg und München mit durchschnittlichen monatlichen Verkaufergebnissen von 28 bzw. 23 Fahrausweisen lediglich 113 DM bzw. 84 DM. Bei Stellen mit vereinigtem Dienst hatte die Verlagerung des regelmäßig schwachen Fahrausweisverkaufs vom Schalter auf Automaten häufig eine weitere Reduzierung der ohnehin geringen Auslastung der Fahrdienstleiter zur Folge. Personaleinsparungen sind in diesen Fällen nicht realisiert worden.

Die Deutsche Bundesbahn baute in der Folge mehrere hundert Fahrausweisautomaten, deren Verkaufsergebnisse nicht befriedigten, teilweise schon nach we-

nigen Wochen ab und setzte sie zu anderen Haltestellen — in vielen Fällen sogar direktionsübergreifend — um.

Umsetzungen waren aber auch erforderlich, weil die Leistungsfähigkeit der Fahrausweisautomaten zunächst erheblich unterschätzt worden war. Infolge der erst nach etwa vier Jahren von dem Vorstand vorgenommenen Korrektur der ursprünglichen Kapazitätsvorgaben waren viele Stellen mit der doppelten Anzahl der tatsächlich erforderlichen Fahrausweisautomaten ausgerüstet worden. All dies führte dazu, daß der ursprünglich geschätzte Bedarf an 6 100 Fahrausweisautomaten während der Realisierungsphase schrittweise um etwa die Hälfte, nämlich auf rd. 2 800, zurückgenommen wurde.

Ferner wurden als Folge örtlicher Fehlplanungen der Bundesbahndirektionen auch in Fällen, in denen die Aufhebung der betreffenden Haltestellen unmittelbar bevorstand, noch Betonsockel gegossen, Starkstromanschlüsse hergestellt und sogar Fahrausweisautomaten in Betrieb genommen. Auch wurden Fahrausweisautomaten in nicht durchgehend geöffneten Schalterhallen aufgestellt, so daß Reisenden die Möglichkeit genommen war, zu bestimmten Zügen Fahrausweise zu lösen. Inzwischen wurden diese Fahrausweisautomaten jedoch umgesetzt oder die Öffnungszeiten der Schalterhallen dem Zugverkehr angepaßt.

63.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Fehlplanungen sowie häufige Planungsänderungen den Erfolg des Projekts „Modernisierter Fahrausweisverkauf" nicht unwesentlich beeinträchtigt haben.

Er verkennt zwar nicht die Schwierigkeiten, die sich insbesondere aus den Unsicherheiten über den künftigen Umfang des Schienennetzes und die Zahl der Haltestellen sowie deren Struktur (z. B. der Umfang der Abfertigungsbefugnisse) ergeben haben. Doch hätte gerade dies für den Vorstand Anlaß sein müssen, von der Planung einer flächendeckenden Geräteausstattung der Haltestellen abzusehen. Statt dessen hätte er die Fahrausweisautomaten zunächst dort aufstellen lassen sollen, wo sie die Vorteile der Rationalisierung, des verbesserten Kundendienstes usw. am wirksamsten hätten entfalten können, nämlich bei verkehrsreichen Haltestellen mit besonders hohem Anteil automatenfähiger Fahrausweise. Erst danach hätte anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen die Ausstattung der anderen Stellen erwogen werden können. Auf diese Weise hätten die meisten der teuren Umsetzungen von Geräten vermieden werden können.

63.4

Der Vorstand hat darauf hingewiesen, daß insbesondere die Diskussionen über die künftige Netzgröße der Deutschen Bundesbahn zu erheblichen Planungsunsicherheiten führten. Erst jetzt, nachdem das Projekt „Modernisierter Fahrausweisverkauf" bereits abgeschlossen sei, werde die notwendige Planungssicherheit bezüglich des künftigen Schienennetzes erreicht. Die angesprochenen Planungsmängel seien inzwischen durch die Umsetzung von Fahrausweisautomaten, davon allein 301 direktionsübergreifend, weitgehend beseitigt worden. Dies gelte auch für die Fehlplanungen bei den Stellen mit vereinigtem Dienst. Im übrigen hätten auch zeitweilige Vorbehalte des Bundesministers gegen die Beschaffung von Fahrausweisautomaten für kleine oder unbesetzte Stellen sowie finanzielle Engpässe die Planung erschwert.

Die Festlegung höherer Leistungsgrenzen für die Fahrausweisautomaten sei zum damaligen Zeitpunkt im Hinblick auf die Störungsrate des seinerzeit im Versuchsraum Franken probeweise eingesetzten Automatentyps nicht verantwortbar gewesen. Zwar hätten damals auch Erfahrungswerte aus Verbundbereichen vorgelegen, doch hätten diese wegen der abweichenden Technik sowie der unterschiedlichen Tarife und Fahrausweise nicht einfach auf das Projekt „Modernisierter Fahrausweisverkauf" übertragen werden können.

63.5

Die Einwendungen haben nicht überzeugt; der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Deutsche Bundesbahn gerade im Hinblick auf die von vornherein bestehenden Unsicherheiten über die wesentlichen Planungsdaten des Projekts bei dessen Realisierung nicht von einer flächendeckenden Geräteausstattung hätte ausgehen dürfen, um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden. Im übrigen mag es zutreffen, daß die Erfahrungen über die Leistungswerte von Fahrausweisautomaten aus anderen Bereichen nicht einfach auf das Projekt „Modernisierter Fahrausweisverkauf" übertragen werden konnten, sie hätten zumindest genutzt werden können, um die erforderlichen Leistungskorrekturen zügiger vorzunehmen.

63.6

Die Deutsche Bundesbahn wird künftig bei der Vorbereitung und Durchführung von Projekten sorgfältiger vorzugehen und mehr als bisher auf die gebotene Wirtschaftlichkeit zu achten haben.

Der Vorstand hat zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der Durchführung künftiger Projekte zu berücksichtigen.

64 Privatgleisanschlüsse

64.0

Der überwiegende Teil des Wagenladungsverkehrs wird bei der Deutschen Bundesbahn über Privatgleisanschlüsse abgewickelt. Der Bundesrechnungshof hat bei der Abwicklung und Förderung des Gleisanschlußverkehrs erhebliche Mängel festgestellt, insbesondere mangelhafte Bedienungsanweisungen, unkoordinierte Förderung und unzureichende Kundenberatung.

64.1

Die Deutsche Bundesbahn wickelt mehr als 80 v. H. der frachtpflichtigen Wagenladungen im Privatgleisanschlußverkehr ab. Dieser wird im Wege privatrechtlicher Verträge geregelt. Ende 1986 waren 10 402 Anschlüsse vorhanden. Die Einzelheiten der Betriebsabwicklung werden für jeden Gleisanschluß in einer besonderen Bedienungsanweisung vereinbart, die die Deutsche Bundesbahn im Benehmen mit dem Anschließer erarbeitet. Diese Bedienungsanweisungen sind für die Arbeitsabläufe in den Anschlußanlagen insbesondere deshalb bedeutsam, weil sie auch die sicherheitsrelevanten Gegebenheiten sachgerecht und eindeutig regeln sollen.

Der Bundesrechnungshof hat bei Bedienungsanweisungen teilweise erhebliche Mängel festgestellt. So wurden

- Bedienungsanweisungen nicht oder nicht rechtzeitig an geänderte betriebliche und vertragliche Verhältnisse angepaßt;
- Angaben über Verengungen der Fahrwege (z. B. in das Gleisprofil ragende Bauwerksteile), die erhebliche Risiken insbesondere für das Rangierpersonal darstellen, nicht oder nicht vollständig in die Bedienungsanweisungen aufgenommen;
- die insbesondere haftungsrechtlich bedeutsamen Übergabestellen nicht immer zweifelsfrei, z. B. durch unzutreffende Gleisangaben, ausgewiesen.

Die mangelnde Klarheit der Bedienungsanweisungen und die Vernachlässigung regelungsbedürftiger Sachverhalte können zu erheblichen Personen- und Sachschäden und zu Ansprüchen gegen die Deutsche Bundesbahn führen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Vorstand vorgeschlagen, die Bundesbahndirektionen anzuhalten, die Bedienungsanweisungen künftig sorgfältiger abzufassen und fortzuschreiben.

Der Vorstand hat dies zugesagt.

64.2

Die Deutsche Bundesbahn fördert den Gleisanschlußverkehr durch gezielte Maßnahmen, z. B. durch Gewährung von Finanzierungsbeiträgen, Erstattung von Anschlußgebühren oder unentgeltliche Abgabe von Baustoffen für Arbeiten des Anschließers an den Gleisanlagen. Förderungswürdig sind nach den geltenden Richtlinien grundsätzlich alle Anschlüsse, die der Gewinnung und Erhaltung eines für die Deutsche Bundesbahn wirtschaftlichen Verkehrs dienen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Bundesbahndirektionen die Förderungsmaßnahmen nicht immer koordiniert abwickeln:

- Eine Bundesbahndirektion vereinbarte mit einem Unternehmen, Umbauarbeiten an dessen drei Gleisanschlüssen mit insgesamt bis zu 150 000 DM durch Baustofflieferungen zu fördern. Tatsächlich hat sie jedoch Baustoffe im Gesamtwert von rd. 587 400 DM bereitgestellt. Die Ursache für die Überschreitung des Förderbetrags lag insbesondere in der mangelnden Abstimmung innerhalb der beteiligten Sachgebiete der Bundesbahndirektion, und zwar insbesondere in der unkoordinierten Abgabe der Materialien (Weichen, Gleise).

  Die Bundesbahndirektion hat inzwischen angeordnet, daß Fördermaßnahmen durch zu beteiligende Sachgebiete nur in enger Abstimmung durchgeführt werden dürfen; sie hat die Verantwortung für eine sachgerechte Koordinierung dem „Gleisanschlußdezernat" übertragen.
- Eine andere Bundesbahndirektion stellte eine gebrauchte Weiche im Wert von rd. 38 200 DM als Ersatz für eine erneuerungsbedürftige Weiche in einem Anschluß unentgeltlich zur Verfügung. Sie versäumte es jedoch, sich rechtzeitig mit der Zentralstelle Absatz über diese Förderungsmaßnahme abzustimmen. Diese hatte nämlich dem Unternehmen bereits tarifliche Vergünstigungen eingeräumt, so daß es praktisch zu einer Doppelförderung kam.

Da nicht auszuschließen ist, daß derartige Mängel auch bei anderen Bundesbahndirektionen bestehen, hat der Bundesrechnungshof den Vorstand aufgefordert, bei den Bundesbahndirektionen verstärkt auf eine ordnungsgemäße Vorbereitung und Abwicklung der Förderungsmaßnahmen hinzuwirken.

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen, die Bundesbahndirektionen anzuweisen, daß vereinbarte Stofflieferungen ordnungsgemäß abgewickelt werden und in Gleisanschlußangelegenheiten eine umfassende Abstimmung und Koordinierung stattfindet.

64.3

Organisatorische und bauliche Maßnahmen der Anschließer, z. B. Betriebserweiterungen, haben wiederholt dazu geführt, daß Läger und andere Betriebsteile weit entfernt von vorhandenen Anschlüssen auf dem Betriebsgelände errichtet wurden. Dies führte zu Verkehrsverlusten, weil sich die Anschlüsse nicht mehr in die logistischen Konzepte der Anschließer einbinden lassen. Die Deutsche Bundesbahn hatte in diesen Fällen nach eigenem Bekunden versäumt, sich rechtzeitig beratend in die Planungen einzuschalten und gegebenenfalls auf die Anpassung der Anschlußanlagen an geänderte innerbetriebliche Beförderungsabläufe hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat den Vorstand auf die Notwendigkeit der ständigen Kontaktpflege und des Informationsaustausches hingewiesen und angeregt, künftig mehr als bisher insbesondere auf bauliche Aktivitäten der Anschließer Einfluß zu nehmen.

Der Vorstand hat mitgeteilt, daß es zu den stets aktuellen Aufgaben der Deutschen Bundesbahn gehört, die Gleisanschließer umfassend mit dem Ziel einer optimalen Einbindung der Schiene in den innerbetrieblichen Betriebsfluß zu beraten. Er hat zugesagt,

die Bundesbahndirektionen erneut aufzufordern, diese Aktivitäten zu verstärken.

Der Vorstand wird sich im übrigen zu vergewissern haben, daß seinen Anordnungen Folge geleistet wird.

Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen am 6. Februar 1987 für das Haushaltsjahr 1984 Entlastung erteilt.

Der Jahresabschluß 1985 und der Prüfungsbericht 1987 des Bundesrechnungshofes, der auch die Stellungnahme zum Jahresabschluß 1985 enthält, liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

65 Jahresabschluß

65.1 Jahresrechnung 1985

Einnahmen und Ausgaben in der Jahresrechnung schließen mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	50 717 766 518,15 DM
— bei Anlage	30 096 865 437,18 DM
Gesamtabschluß	80 814 631 955,33 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft. Sie waren sachlich ordnungsgemäß belegt.

65.2 Bilanzen

65.2.1

Die Deutsche Bundespost erstellt vier Teilbilanzen und faßt sie in einer Gesamtbilanz zusammen. Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ist die eigentliche Betriebsbilanz; die Teilbilanzen für das Postgirovermögen, das Postsparkassenvermögen und die „Durchlaufenden Gelder" sind lediglich Geldbestandsnachweise ohne Sachanlagen und Eigenkapital.

In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember wurden zusammengefaßt ausgewiesen:

Bilanz der Deutschen Bundespost

(Beträge in Mrd. DM) [1]

Aktiva	1983	1984	1985	Passiva	1983	1984	1985
Sachanlagen	76,2	83,4	91,6	Eigenkapital	25,4	29,0	32,3
Finanzanlagen	3,6	3,7	3,7	Rücklagen	9,6	9,2	9,2
Umlaufvermögen	5,0	5,2	5,9	Rückstellungen	0,4	0,4	0,4
Rechnungsabgrenzung	1,3	1,5	1,4	Verbindlichkeiten	29,4	31,4	36,5
				Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten	18,5	19,7	19,7
				Rechnungsabgrenzung	0,6	0,8	0,9
				Gewinn	2,2	3,3	3,6
Teilbilanz P- und F-Wesen	86,2	93,8	102,6	Teilbilanz P- und F-Wesen	86,2	93,8	102,6
Sonstiges Vermögen (übrige Teilbilanzen)	31,8	33,9	38,0	Sonstige Verpflichtungen (übrige Teilbilanzen)	31,8	33,9	38,0
Gesamtbilanz	118,0	127,7	140,6	Gesamtbilanz	118,0	127,7	140,6

[1]) Abweichungen bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

65.2.2

Bei den Sachanlagen übertrafen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1985 mit 16,5 Mrd. DM die des Vorjahres (14,6 Mrd. DM) wiederum erheblich.

Die Zugänge in den Jahren 1983 bis 1985 verteilen sich auf folgende Sachanlagen:

	1983	1984	1985
	in Mio. DM		
Grundstücke und Gebäude	212	209	180
Fernmeldeanlagen	7 236	7 790	9 117
Andere Anlagen	306	267	321
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	4 932	6 306	6 902
insgesamt ...	12 686	14 572	16 520

Von den Zugängen bei den „Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen" entfielen im Jahre 1985 rd. 5 428 Mio. DM auf Fernmeldeanlagen, so daß hierfür insgesamt 14 545 Mio. DM (Vorjahr 12 783 Mio. DM) aktiviert worden sind.

65.2.3

Der weitaus größte Teil der Finanzanlagen — mit nahezu unverändert rd. 3,4 Mrd. DM — entfällt auf für Wohnungsbauten für das Postpersonal gewährte Darlehen.

65.2.4

Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital hat sich um den Vorjahresgewinn von rd. 3,3 Mrd. DM erhöht.

65.2.5

Die „Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten" umfassen die im laufenden Jahr und in den vorangegangenen neun Jahren für den Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost entnommenen Gelder. Im Jahre 1985 wurden 3,208 Mrd. DM neu entnommen und 3,17 Mrd. DM nach Ablauf der vereinbarten zehnjährigen Laufzeit getilgt; am Jahresende betrugen die langfristigen Entnahmen aus dem Postgirodienst rd. 4,978 Mrd. DM und aus dem Postsparkassendienst rd. 14,724 Mrd. DM.

Die Veränderungen in der Kapitalstruktur zeigt folgende Tabelle:

Kapitalart (Beträge in Mrd. DM)	Jahresende		
	1983	1984	1985
Eigenkapital	37,3	41,5	45,1
Fremdkapital	48,9	52,3	57,5
Gesamtkapital	86,2	93,8	102,6
Anteile Eigenkapital an Gesamtkapital (v. H.)	*43,3*	*44,3*	*44,8*

Das Eigenkapital umfaßt das ausgewiesene Eigenkapital, die Rücklagen und den Gewinn. Das Gesamtkapital entspricht der Bilanzsumme der Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen.

Das Eigenkapital nahm trotz des absoluten Anstiegs erstmals seit dem Jahre 1982 anteilsmäßig ab. Dies ist auch eine Folge der steigenden Ausgaben für Investitionen, die immer mehr durch Fremdkapital finanziert werden müssen. Diese Entwicklung wird sich bei sinkenden Gewinnen in den Folgejahren verstärkt fortsetzen, wenn nicht Gebührenerhöhungen und/oder Einschränkungen bei den Investitionen erfolgen.

Die nachstehenden Kapitalrechnungen sind aus den Jahresrechnungen abgeleitet.

Kapitalverwendung				**Kapitalaufbringung**			
in Mio. DM							
	1983	1984	1985		1983	1984	1985
Sachanlagen	12 682	14 551	16 408	Eigenmittel	10 730	11 908	12 522
Finanzanlagen	185	159	172	Finanzanlagen	129	101	105
Umlaufvermögen	393	361	666	Kapitalmarktmittel[1])	5 426	6 839	8 889
Aktive Rechnungsabgrenzung	89	190	54	Passive Rechnungsabgrenzung	182	199	143
Schuldentilgung[1])	3 187	4 092	4 420	Stichtagsverbindlichkeiten[2])	69	306	61
	16 536	19 353	21 720		16 536	19 353	21 720

[1]) Einschließlich Gelder aus Postbankdiensten
[2]) Saldiert mit Stichtagsforderungen

Die Eigenmittel bestehen im wesentlichen aus den Abschreibungen und dem Gewinn.

Die Nettoneuverschuldung (Kapitalmarktmittel ⁒ Schuldentilgung) betrug 1983 rd. 2 239 Mio. DM, 1984 rd. 2 747 Mio. DM und 1985 rd. 4 469 Mio. DM. Sie hat sich damit innerhalb von zwei Jahren nahezu verdoppelt.

65.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1983 Mrd. DM	1984 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1983 v. H.[1]	1985 Mrd. DM	Veränderung gegenüber 1984 v. H.[1]
Erträge					
Umsatzerlöse Postwesen	14,9	14,8	*− 0,8*	15,0	*+ 0,9*
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	29,3	31,1	*+ 6,3*	32,9	*+ 5,8*
Zu aktivierende Eigenleistungen	1,8	2,0	*+ 8,0*	2,1	*+ 8,4*
Sonstige Erlöse und Erträge	0,6	0,6	*− 2,9*	0,7	*+26,0*
Gesamtertrag	46,6	48,5	*+ 4,0*	50,7	*+ 4,6*
Aufwendungen					
Personal	22,9	22,9	*− 0,1*	23,7	*+ 3,9*
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	5,9	6,1	*+ 3,4*	6,8	*+11,8*
Verzinsung von Postsparguthaben	1,2	1,2	*+ 0,7*	1,2	*+ 1,4*
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	6,6	7,2	*+ 9,7*	8,1	*+12,7*
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	2,3	2,3	*− 2,0*	2,5	*+ 6,9*
Sonstige Aufwendungen	0,2	0,2	*+18,2*	0,2	*+ 9,3*
Zwischensumme	39,0	39,8	*+ 2,1*	42,5	*+ 6,8*
Ablieferung an den Bund	4,4	4,4	*+ 0,3*	4,6	*+ 4,0*
Gesamtaufwendungen	43,4	44,2	*+ 1,9*	47,1	*+ 6,5*
Jahresüberschuß	3,2	4,3	*+31,7*	3,6	*−15,5*
Entnahmen aus Rücklagen	—	—	—	—	—
Einstellungen in Rücklagen	− 1,0	− 1,0	—	—	—
Bilanzgewinn	2,2	3,3	—	3,6	—

[1]) Gerechnet aus den ungerundeten Beträgen

65.3.1 Erträge

Die Umsatzerlöse im Postwesen stiegen im Jahre 1985 trotz eines Verkehrsrückgangs von insgesamt 0,4 v. H. — woran die Dienst- oder Teildienstzweige mit minus 0,8 v. H. (Briefdienst) bis plus 5,0 v. H. (Postgirodienst) unterschiedlich beteiligt waren — geringfügig gegenüber dem Vorjahr an. Ursächlich hierfür war, daß u. a. Sendungsarten mit höheren Gebühren mengenmäßig zunahmen.

Im Fernmeldewesen nahmen die Verkehrsleistungen um 7,2 v. H. zu. Demgegenüber betrug die Ertragssteigerung, bedingt vor allem durch Gebührensenkungen, nur 5,8 v. H. Im einzelnen stiegen die Erträge aus Telegrafengebühren wie im Vorjahr um 10,7 v. H., aus Fernsprechgebühren um 5,3 (Vorjahr 5,9) v. H. und aus den übrigen Diensten um 7,7 (Vorjahr 6,9) v. H. Für den Anstieg der Erträge aus Fernsprechgebühren war von Bedeutung, daß die Zahl der

Hauptanschlüsse wiederum um rd. eine Million zunahm.

65.3.2 Aufwendungen

Der Aufwand für die Bezüge des aktiven Personals stieg von 16,169 Mrd. DM auf 16,809 Mrd. DM, das sind 4,0 (Vorjahr 0,7) v. H. Die Personalaufwendungen nahmen insgesamt um 3,9 (Vorjahr −0,1) v. H. zu. Ursächlich hierfür war neben der wieder gestiegenen Zahl der Versorgungsempfänger u. a., daß sich der im Vorjahr eingetretene Rückgang beim personalbezogenen Sachaufwand nicht wiederholt hat.

Die höheren Abschreibungen sind ausschließlich die Folge der in den letzten Jahren ständig gestiegenen Investitionen.

65.3.3 Ablieferung an den Bund

In § 21 des Postverwaltungsgesetzes ist bestimmt, daß die Deutsche Bundespost von ihren jährlichen Betriebseinnahmen Ablieferungen an den Bund zu leisten hat.

Die Deutsche Bundespost gliedert ihre Rechnungen über Personalabstellungen an Dritte in die Bruttobezüge, die vollen Personalgemeinkosten (zur Zeit 121 v. H.) und einen Zuschlag für die Ablieferung an den Bund auf. Den auf die Bruttobezüge entfallenden Anteil setzt sie bei Erhalt des Rechnungsbetrages direkt von den Personalausgaben ab. Daher berechnet sie den Zuschlag für die Ablieferung nur aus den Personalgemeinkosten, da nur diese als Betriebseinnahmen erfaßt werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Meinung, daß ein vereinnahmter Rechnungsbetrag über eine einheitliche Leistung ebenfalls einheitlich auf der Einnahmenseite zu buchen ist. Deshalb wäre der Zuschlag für die Ablieferung an den Bund auch aus den Bruttobezügen zu berechnen und die Mehreinnahme — für die Deutsche Bundespost ergebnisneutral — abzuliefern.

65.3.4 Jahresüberschuß und Bilanzgewinn

Der Jahresüberschuß ist im Jahre 1985 auf 3,6 Mrd. DM zurückgegangen, weil der Gesamtertrag geringer als die Gesamtaufwendungen gestiegen ist. Dieser Jahresüberschuß ist zugleich der Bilanzgewinn, weil der Bundesminister erstmals seit dem Jahre 1975 keine Beträge in die Rücklagen eingestellt hat (vgl. hierzu auch Bemerkungen 1986 vom 10. Oktober 1986 — Drucksache 10/6138 Nr. 54 —).

Jahresüberschuß und Bilanzgewinn sind im Jahre 1986 nochmals — auf 3,27 Mrd. DM — zurückgegangen.

65.3.5 Leistungs- und Kostenrechnung

Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung haben insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß oder Jahresfehlbetrag, weil den Erträgen kalkulatorische Gutschriften für innerbetriebliche Kapitalleistungen und den Aufwendungen kalkulatorische Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals hinzugefügt werden.

In den letzten Jahren ergaben sich folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (−):

	1983	1984	1985
	in Mio. DM		
Ergebnis Postwesen ...	−2 088	−1 741	−1 984
Ergebnis Fernmeldewesen ...	+3 105	+3 298	+3 566
Gesamtergebnis ...	+1 017	+1 558	+1 582
Veränderungen gegenüber Vorjahr ...	+1 124	+ 541	+ 24

Im Jahre 1985 fiel der Kostendeckungsgrad im Postwesen auf 89,8 (Vorjahr 90,8) v. H.; im Fernmeldewesen stieg er auf 112,0 (Vorjahr 111,7) v. H. Bei der Deutschen Bundespost insgesamt blieb er mit 103,3 (Vorjahr 103,4) v. H. nahezu unverändert.

66 Postzeitungsdienst

66.0

Die von der Deutschen Bundespost zur Abwicklung des Postzeitungsdienstes erlassenen Regelungen werden sowohl von den eigenen Dienststellen als auch von den beteiligten Verlegern mangelhaft beachtet. Dies hat einen erhöhten Bearbeitungsaufwand bei der Deutschen Bundespost zur Folge und führt zu Einnahmeverlusten. Gegenüber den Verlegern fehlt es an wirksamen Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Benutzungsbedingungen.

66.1

Die Deutsche Bundespost übernimmt im Postzeitungsdienst die Beförderung von Zeitungen als Zeitungspostsendungen. Grundlage hierfür ist die Postzeitungsordnung, in der die Rechtsbeziehungen zwischen den Verlegern und der Deutschen Bundespost sowie die Benutzungsbedingungen geregelt sind. Vorgaben zur Betriebsabwicklung enthält die Dienstanweisung für den Postzeitungsdienst als postinterne Verwaltungsvorschrift.

Die Kostenunterdeckung im Postzeitungsdienst belief sich im Jahre 1984 auf 480,8 Mio. DM (Kostendeckungsgrad: 54,7 v. H.) und im folgenden Jahr auf 494,9 Mio. DM (54,1 v. H.).

66.2

Der Bundesrechnungshof ließ im Jahre 1985 die Dienstabwicklung im Postzeitungsdienst durch die Vorprüfungsstellen prüfen. Die dabei getroffenen Feststellungen nahm er im Folgejahr zum Anlaß für ergänzende eigene Erhebungen im Postbetriebsdienst.

Hierbei wurden folgende Mängel bei der Anwendung der vorhandenen Regelungen festgestellt:

- Die Einlieferung der Zeitungspostsendungen entspricht nicht den Vorgaben, da die notwendigen Versandplanungen unzureichend, fehlerhaft oder überhaupt nicht vorgenommen werden. Darüber hinaus wird die ordnungsgemäße und betriebsgerechte Einlieferung der Sendungen nicht oder nur unzureichend geprüft. Die Einlieferungsämter oder sonstigen Bearbeitungsstellen müssen die durch die Verleger unterlassene Vorarbeit, besonders hinsichtlich der Vorsortierung nach Leiteinheiten, mit hohem zusätzlichen Personal- und Sachaufwand leisten.
- Bei der Fertigung von Zeitungsbunden durch die Verleger werden die Vorschriften der Postzeitungsordnung nicht eingehalten. Eine Vielzahl von Mängeln, z. B. unzutreffende Angaben in Anschriften, erhöht besonders im Nachtdienst den Bearbeitungsaufwand der Deutschen Bundespost.
- Vielfach werden Zeitungspostsendungen über besondere Beförderungsgelegenheiten geleitet, für die keine oder zu geringe Gebühren erhoben werden.
- Die Postämter nehmen die ihnen übertragenen Prüfaufgaben zur Gebührensicherung im Postzeitungsdienst in vielen Fällen nicht oder nur mangelhaft wahr. Dies führt teilweise zu erheblichen Einnahme- und Zinsverlusten.

66.3

Die Postzeitungsordnung sieht keine geeigneten und kurzfristig wirkenden Sanktionsmöglichkeiten gegen Verleger vor, wenn diese den Vorschriften für die Einlieferung der Zeitungsbunde nicht oder nur unzureichend nachkommen.

66.4

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, zur Erleichterung der Betriebsabwicklung und zur Verringerung der Kostenunterdeckung

- die Benutzungsbedingungen zu ändern und
- die Mängel in der Anwendung der vorgegebenen Regelungen und in der fachaufsichtlichen Überwachung der Durchführung zu beheben.

66.5

Der Bundesminister hat die angeregten Maßnahmen eingeleitet.

67 Päckchendienst

67.0

Die Deutsche Bundespost nutzt bei der Betriebsabwicklung im Päckchendienst nicht alle Optimierungsmöglichkeiten in der Aufbau- und Ablauforganisation. Mangelhafte Umsetzung bei den personalwirtschaftlichen Vorgaben führt außerdem zu überhöhtem Personalbedarf.

67.1

Die Deutsche Bundespost hat im Jahre 1983 die Betriebsorganisation des Päckchendienstes grundlegend geändert. Das neue Bearbeitungssystem des zweistufigen Päckchenlaufes sieht ein gestrafftes Verteilverfahren mit jeweils nur einem Verteilgang im Quell- und Zielgebiet vor. Die sich hieraus ergebende Aufbauorganisation besteht aus Annahmestellen, Päckchensammelstellen und Päckchenauffangstellen.

Ziel der Neuorganisation war es, die hohe Kostenbelastung des Päckchendienstes zu verringern. Seit diesem Zeitraum entwickelte sich die Kostensituation wie folgt:

	1983	1984	1985
Kostenunterdeckung (in Mio. DM)	303,5	271,0	294,7
Kostendeckungsgrad (in v. H.)	72,8	76,0	74,3

Die Kostensituation hat sich somit nach einer kurzzeitigen Verbesserung im Jahre 1985 wieder verschlechtert.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen die Betriebsabwicklung des Päckchendienstes im Bereich von elf Direktionen untersucht.

Die Prüfung erfaßte alle Päckchenbearbeitungsstellen der Deutschen Bundespost. Sie bezog den Einsatz zielgesteuerter Päckchenverteilanlagen (System Kippschale) bei zwei Postämtern ein. Örtliche Erhebungen wurden bei 15 der 56 Päckchensammelstellen (ohne die für die DDR), 7 der 39 Päckchenauffangstellen und 21 der bei Annahmestellen bestehenden Verteilstellen, deren Gesamtzahl nicht bekannt ist, durchgeführt.

67.2.1

Dabei wurden folgende Mängel in der Aufbauorganisation festgestellt:

- Die Zahl der Annahmestellen, die die eingelieferten Päckchen an besonderen „Verteilstellen" bearbeiten, ist zu hoch. Der mit diesem Verteilverfahren erreichte Auflösungsgrad ist sehr gering, der Anteil der nur schwach gefüllten Beutel jedoch sehr hoch. Der erforderliche Personal- und Sachaufwand steht im Mißverhältnis zu dem angestrebten Betriebsergebnis.
- Von den 56 Päckchensammelstellen verfügen 17 über nur sehr kleine Einzugsbereiche und rechtfertigen durch das geringe Arbeitsaufkommen nicht ihre Beibehaltung.

— In einzelnen Fällen überschneiden sich die Versorgungsbereiche der 39 Päckchenauffangstellen. Dies widerspricht der mit dem zweistufigen Päckchenlauf beabsichtigten Konzentration des Verteilstoffes auf eine Bearbeitungsstelle im Zielgebiet.

67.2.2

Im Bereich der Ablauforganisation wurden bei der Anwendung der Vorgaben vielfältige Mängel festgestellt, die den Personal- und Sachaufwand zusätzlich erhöhen. Sie hatten ihre Ursachen in falscher Anwendung der Regelungen oder einer überzogenen Auslegung der Betriebsgütevorgaben.

67.2.3

Die Prüfung des personalwirtschaftlichen Bereiches zeigte Mängel in der Anwendung der Bemessungswerte und bei der Verkehrsmengenermittlung. So wurden von den geprüften Postämtern

— ungerechtfertigt höhere Bemessungswerte angewandt,

— Zeitanteile für entfallene Leistungen beibehalten,

— Stichproben fehlerhaft ermittelt und Zählungen falsch ausgeführt.

67.3

Nach dem Ergebnis der Überprüfung des Probebetriebs der beiden maschinellen Päckchenverteilanlagen befürwortet der Bundesrechnungshof aus Rationalisierungsgründen den Einsatz weiterer Verteilanlagen bei gleichzeitiger Erweiterung des losen Transportes der Päckchen (Schüttgutverfahren). Er hält jedoch noch Verbesserungen im Zuführungs- und Codierbereich der Anlagen für notwendig.

Die Beseitigung der aufgezeigten Mängel, insbesondere eine stärkere Konzentration der Päckchenbearbeitung auf weniger Verteilstellen sowie der Einsatz weiterer Verteilanlagen, dürfte zu Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM führen. Die Ausnutzung aller Optimierungsmöglichkeiten des zweistufigen Päckchenlaufes könnte damit — bei gleichbleibender Dienstgüte — den Kostendeckungsgrad spürbar verbessern.

67.4

Der Bundesminister hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt und zugesagt, die angesprochenen Mängel durch geeignete Maßnahmen abzustellen.

68 Leistungen für Dritte

68.0

Die Deutsche Bundespost erbringt im Schalterdienst Leistungen für Dritte, z. B. durch den Vertrieb von Wechselsteuermarken für die Finanzverwaltung und durch den Verkauf von Fahrausweisen für Verkehrsbetriebe. Der dafür betriebene Aufwand ist zu hoch und kann vermindert werden.

68.1 Vertrieb von Wechselsteuermarken

68.1.1

Die Deutsche Bundespost gibt für die Finanzverwaltung an ihren Schaltern Wechselsteuermarken und Wertkarten für Steuerstempler ab. Es handelt sich um 19 verschiedene Wechselsteuermarken in den Wertstufen von 10 Pfennig bis 600 DM und drei Arten von Wertkarten (100, 1 000 und 5 000 DM) für Steuerstempler. Die Marken und Wertkarten werden von der Bundesdruckerei auf Kosten der Finanzverwaltung hergestellt und ausschließlich an die Deutsche Bundespost geliefert. Die Deutsche Bundespost erhält eine Vertriebsvergütung von 2,25 v. H.

Die Postämter (V) bestimmen im Rahmen allgemeiner Vorgaben des Bundesministers die zum Verkauf vorgesehenen Amtsstellen in eigener Zuständigkeit; sie legen auch die Art und Menge der vorrätig zu haltenden Marken je Amtsstelle fest.

68.1.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 durch sechs Vorprüfungsstellen die Bestandshaltung bei Wechselsteuermarken prüfen lassen. Die Prüfung ergab, daß bei vielen Amtsstellen keine oder nur geringfügige Nachfrage nach Wechselsteuermarken und Wertkarten für Steuerstempler besteht.

Die Bestände waren in Höhe und Zahl meist nicht bedarfsorientiert und entsprachen in vielen Fällen auch nicht den postinternen Vorgaben zur Vorratshaltung. So erzielte — dies ist kein Ausnahmefall — ein Postamt aus einem Bestand im Wert von mehr als 4 000 DM innerhalb von 18 Monaten nur einen Erlös von 46,10 DM (= 1,1 v. H.). Die Betriebsvergütung hierfür betrug 1,04 DM.

Da die Bestände in den oft täglichen Abrechnungen der Schalter wie Bargeld behandelt werden müssen, verteuern unnötige Bestände die Betriebsabwicklung.

Die in die Prüfung einbezogenen Direktionen haben die Feststellungen der Vorprüfungsstellen anerkannt und inzwischen veranlaßt, daß die Bestände deutlich verringert werden. Darüber hinaus werden bei Amtsstellen mit sehr geringem Bedarf die Bestände zurückgezogen. Diese können den gelegentlich auftretenden Bedarf bei benachbarten Amtsstellen schnell dekken.

68.1.3

Der Bundesminister hat die Feststellung im wesentlichen anerkannt. Er hat Maßnahmen eingeleitet, die bei allen Direktionen zur Anpassung der Bestände an den tatsächlichen Bedarf und damit zur Verringerung der Kosten führen dürften.

68.2 Verkauf von Fahrkarten für Verkehrsbetriebe

68.2.1

Der Bundesminister hat im Jahre 1981 bundesweit das Leistungsangebot „Verkauf von Fahrkarten für regionale Verkehrsbetriebe" eingeführt und noch im gleichen Jahr Fahrkarten der Deutschen Bundesbahn in das Angebot aufgenommen. Hierdurch erhoffte der Bundesminister, den rückläufigen Verkehrsumfang auszugleichen und damit Schalteröffnungszeiten sowie den Bestand an Annahmestellen zu sichern.

68.2.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1985 durch zehn Vorprüfungsstellen die Abwicklung der neuen Dienstleistung untersuchen lassen.

Dabei haben sich Mängel in der Organisation und Personalwirtschaft gezeigt. So wurden fehlende, verzögerte oder unrichtige Personalbedarfsberechnungen festgestellt. Die Bestände an Fahrausweisen waren überhöht und führten zu erhöhtem Aufwand. Im Kassenwesen wurden Erlöse aufwendig berechnet, Mehrwertsteuerbeträge teilweise unzutreffend ermittelt sowie Bestell- und Lieferverfahren unzweckmäßig gehandhabt.

Außerdem hat die Prüfung gezeigt, daß die Deutsche Bundespost, wenn sie Vollkosten ansetzen würde, bei dieser Dienstleistung nicht kostendeckend arbeitet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister Hinweise gegeben, wie der Aufwand verringert und der Kostendeckungsgrad verbessert werden kann.

68.2.3

Der Bundesminister hat die aufgezeigten Mängel zum größten Teil anerkannt und mit Verfügung vom 29. Juni 1987 neue Arbeitsabläufe vorgegeben. Er hat die Direktionen aufgefordert, diese bis spätestens 1. September 1987 einzuführen. Gleichzeitig hat er angeordnet, die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel bis zu diesem Termin abzustellen. Danach will er eine neue Kostenuntersuchung durchführen.

68.3

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß durch die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen der Kostendeckungsgrad verbessert wird.

Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

69 Beschaffung der persönlichen Schutzausrüstung

69.0

Einkauf und Materialwirtschaft der persönlichen Schutzausrüstung (früher Schutzkleidung) sind nicht optimal organisiert. Die Überbestände in der Lagerhaltung sind in den letzten Jahren auf zentraler und regionaler Ebene auf einen Wert von rd. 1,2 Mio. DM, unter Einbeziehung der Ämterebene sogar auf schätzungsweise 4 Mio. DM angewachsen.

69.1

Die Deutsche Bundespost beschafft persönliche Schutzausrüstung, um ihre Bediensteten vor Unfall- und Gesundheitsgefahren zu schützen. Die Ausrüstung wird kostenlos zur Verfügung gestellt. Sie wird zentral von der Hauptverwaltung der Postkleiderkasse im Sozialamt der Deutschen Bundespost in Stuttgart eingekauft.

Für 156 Artikel werden jährlich wiederkehrend etwa 90 Rahmenaufträge und 500 Abrufaufträge mit einem Gesamtauftragsvolumen von derzeit rd. 20 Mio. DM erteilt. Da vor allem für Kleidung und Schuhe eine Vielzahl von Konfektionsgrößen erforderlich ist, umfassen die 156 Artikel rd. 1 450 Positionen. Davon werden rd. 300 Positionen bei den 18 Bezirkslägern der Direktionen zur Auslieferung an die Ämter vorrätig gehalten. Randgrößen und selten verlangte Schutzausrüstungsgegenstände (rd. 1 150 Positionen) werden zentral beim Fernmeldezeugamt in Rottenburg gelagert. Der Einkaufswert der Vorräte an persönlicher Schutzausrüstung betrug im zentralen und regionalen Lagerbereich im Jahre 1986 rd. 12 Mio. DM.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung der persönlichen Schutzausrüstung geprüft und zu den Bereichen Bedarfsermittlung, Vorratsplanung, Einkauf und Lagerhaltung der persönlichen Schutzausrüstung im wesentlichen folgende Anregungen gegeben:

— Der Bedarf an persönlicher Schutzausrüstung wird von den Direktionen nach unterschiedlichen Methoden ermittelt. Ein Teil der Direktionen wendet dabei das Verfahren der automatischen Vorratsplanung mittels Datenverarbeitung an, andere Direktionen schätzen den Bedarf anhand von Verbrauchsdaten aus den Vorjahren und stellen ihn manuell zusammen, wieder andere Direktionen befragen ihre Ämter schriftlich. Mit Ausnahme der automatischen Vorratsplanung sind die Ergebnisse aus dieser Bedarfsermittlung ungenau und weichen teilweise erheblich von den späteren Abforderungen ab.

  Durch allgemeine Anwendung der datenverarbeitungsgestützten, automatischen Vorratsplanung ließe sich der Bedarf weniger aufwendig und genauer ermitteln, da die Grundinformationen über Lagerbestände und Verbrauchsmengen aus der mit Datenverarbeitung betriebenen Bestands- und Verbrauchsfortschreibung bereits vorhanden sind.

— Die Bedarfsermittlung muß bei der gegenwärtig praktizierten Einkaufsmethode und der eingangs

beschriebenen Organisation schon etwa neun bis zehn Monate vor der Auftragserteilung durchgeführt werden. Sie erfaßt einen Bedarfszeitraum von einem Jahr. Auf der Grundlage dieser Bedarfsermittlung schließt die Hauptverwaltung der Postkleiderkasse Rahmenverträge ab, in denen sie — anders als bei der Dienstkleidung — für die Abnahme der Schutzausrüstung weitgehende Verpflichtungen eingeht. Trotz der festgelegten Abnahmemengen und -termine halten die Bezirksläger auf Weisung des Bundesministers außerdem jeweils einen Mindestbestand in Höhe eines Halbjahresbedarfs vorrätig.

Aufgrund des großen zeitlichen Vorlaufs — von der Bedarfsermittlung bis zum konkreten Auftreten des Bedarfs können im Einzelfall bis zu 22 Monate vergehen — und der daraus resultierenden Mengenrisiken geht der Einkauf der persönlichen Schutzausrüstung am tatsächlichen Bedarf vorbei. Dies führt zu nicht absetzbaren Lagerbeständen bei den Vorratslägern. Allein bei den Bezirkslägern und dem Zentrallager liegen Überbestände im Wert von 1,2 Mio. DM (= 10 v. H. des Lagerwertes), die entweder gar nicht oder nur noch schwer absetzbar sind und daher teilweise in noch fabrikneuem Zustand wieder ausgemustert werden müssen. Bezieht man die bei den Ämtern zu viel lagernden Mengen mit ein, so kommt man bei einer Hochrechnung auf Überbestände im Wert von schätzungsweise 4 Mio. DM.

Durch eine zeitnahe, genauere Bedarfsermittlung, verbunden mit flexibleren Einkaufsmethoden sowie durch Herabsetzen der Mindestvorräte ließen sich so hohe Überbestände und damit unnötige Kosten in Millionenhöhe vermeiden.

— Obwohl durch die Veröffentlichung der Ausschreibungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften ein genügend großer Bieterkreis angesprochen wird, gehen selbst bei Auftragsvolumina von mehreren hunderttausend DM teilweise nur zwei Angebote ein. Hier zeichnet sich eine oligopolistische bzw. sogar monopolistische Marktentwicklung auf der Anbieterseite ab.

  Über die Hälfte der zur Disposition stehenden Artikel wird überwiegend aufgrund von konstruktiven Leistungsbeschreibungen nach postspezifischen Anforderungsmerkmalen, die in sogenannten Posttechnischen Lieferbedingungen festgelegt sind, eingekauft. Eine Umstellung der Leistungsbeschreibungen auf funktionale Anforderungsmerkmale würde den Marktverengungstendenzen begegnen.

69.3

Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes für Verbesserungen in den Bereichen Bedarfsermittlung, Vorratsplanung, Beschaffung und Lagerhaltung der persönlichen Schutzausrüstung grundsätzlich aufgenommen. Er hat inzwischen das Posttechnische Zentralamt und die Hauptverwaltung der Postkleiderkasse aufgefordert, Vorschläge zu erarbeiten, auf deren Grundlage mehr Flexibilität in der Beschaffung, eine schnellere Materialverfügbarkeit und eine Minimierung der Kosten insgesamt erreicht werden sollen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

70 Vertrieb von Fernsprechnebenstellenanlagen und Familientelefonanlagen

70.0

Die Deutsche Bundespost vertreibt Fernsprechnebenstellenanlagen und Familientelefonanlagen neben privaten Anbietern. Die Kosten für diese Dienstleistung werden nach den Ergebnissen des innerbetrieblichen Rechnungswesens bei weitem nicht durch Einnahmen gedeckt. Die bisher ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit lassen noch keine Verbesserung erkennen.

70.1 Prüfungsfeststellungen

70.1.1

Die Deutsche Bundespost vertreibt neben privaten Anbietern Nebenstellenanlagen und seit Ende 1980 Familientelefonanlagen in verschiedenen Ausführungen und Baugrößen. Sie kauft die Nebenstellenanlagen von Herstellern und überläßt sie entweder als posteigene (Miet-) oder teilnehmereigene (Kauf-)Anlagen dem Benutzer. Die Dienstleistung wird flächendeckend angeboten. Die Gebühr hierfür bemißt die Deutsche Bundespost nach einer einheitlichen Gebührenstruktur. Familientelefonanlagen gibt sie nur als posteigene Einrichtungen weiter. Der Marktanteil der Deutschen Bundespost bei Nebenstellenanlagen schwankt je nach Größe zwischen 7 und 52 v. H., bei Familientelefonanlagen beträgt er etwa 90 v. H.

70.1.2

Der Bundesrechnungshof hat den Vertrieb von Nebenstellenanlagen und Familientelefonanlagen anhand der innerbetrieblichen Unterlagen der Deutschen Bundespost geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung. Auch technische, betriebliche und volkswirtschaftliche Gesichtspunkte sind in die Betrachtung einbezogen worden.

70.1.3

Den wirtschaftlichen Erfolg des Vertriebs von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen ermittelt die Deutsche Bundespost — ebenso wie für ihre übrigen Dienstzweige — durch eine interne Leistungs- und Kostenrechnung. Dabei legt sie eine Vollkostenbetrachtung zugrunde, indem sie sämtliche in einem

Rechnungsabschnitt entstandenen unmittelbaren und mittelbaren Kosten einem Dienstzweig oder einem Kostenträger zurechnet. Einen Teil der entstandenen Kosten ordnet sie den Kostenträgern indirekt über Aufteilmaßstäbe zu, um den Erfassungsaufwand gering zu halten. Die Aufteilmaßstäbe werden teilweise jährlich aktualisiert; sie beruhen auf örtlichen Erhebungen oder statistischen Daten.

70.1.4

Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnungen für die Jahre 1970 bis 1985 weisen für den Vertrieb von post- und teilnehmereigenen Nebenstellenanlagen sowie — seit dem Jahre 1983 — von Familientelefonanlagen beachtliche Kostenunterdeckungen aus. Von dem Jahre 1979 an ist insgesamt eine steigende Tendenz des Defizits zu beobachten. Da in der Leistungs- und Kostenrechnung nicht nach für eine Bewertung geeigneten Kriterien der Nebenstellenanlagen, wie z. B. Alter, Größe, Technik, unterschieden wird, ist nicht feststellbar, ob überhaupt ein Teil der Nebenstellen- oder Familientelefonanlagen — und gegebenenfalls welcher — kostendeckend vertrieben wird.

70.1.5

Der Bundesminister hat in der Vergangenheit versucht, die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung durch Verkaufsförderungsmaßnahmen, gelegentliche Gebührenerhöhungen und Aufwandsreduzierungen im Instandhaltungsbereich zu verbessern.

70.1.6

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister angesichts der beträchtlichen jährlichen Defizite, die durch den Vertrieb von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen entstehen, bisher keine ausreichenden Maßnahmen zur Erzielung von Kostendeckung oder auch nur zu einer deutlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ergriffen hat.

Für eine wirksame Kontrolle der Leistungen und Kosten erscheint insbesondere eine Differenzierung des Produktbereichs nach geeigneten Kriterien unerläßlich.

70.2 Stellungnahme des Bundesministers

70.2.1

Der Bundesminister hat anerkannt, daß es Ziel sein müsse, Vollkostendeckung für den Vertrieb von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen zu erreichen. Es entspreche auch nicht seiner Absicht, zum Zwecke der Arbeitsplatzsicherung beliebig kostenunterdeckte Dienstzweige zu erhalten.

70.2.2

Im einzelnen hat er ausgeführt:

Bei der Beurteilung der Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung sei das angewendete Verfahren angemessen zu berücksichtigen, da es zu Ungenauigkeiten führen könne. So werde z. B. das benötigte Personal über Hilfsgrößen, die auf statistischen Daten basieren, festgelegt, in großem Umfang aber auch aufgrund unternehmerischer Zielsetzungen fest vorgegeben. Die Zuordnung der Personalkosten zu Kostenträgern über Hilfsrechnungen und Aufteilmaßstäbe führe zu Ungenauigkeiten. Eine direkte Zuordnung über Stundenaufschreibungen sei jedoch zu aufwendig und daher abzulehnen.

Eine jährliche Aktualisierung aller für die Zuordnung der indirekten Kosten verwendeten Aufteilmaßstäbe sei wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwandes für die Bauherrnreferate des Bundesministers nicht möglich, deshalb würden nur Einzelfälle untersucht. Stichtagserhebungen für die Aufteilung der Personalkosten gewährleisteten nicht, daß die Kostenstruktur des ganzen Jahres richtig ermittelt werde. Von den Ungenauigkeiten sei der Vertrieb von Nebenstellenanlagen besonders nachteilig betroffen, weil die hierfür ausgebildeten und bemessenen Kräfte für die Akquisition neuer Dienste verwendet würden: eine Sondererhebung an einem Stichtag im Jahre 1985 habe eine Fehlverwendung von 36 v. H. bei Kräften des gehobenen Dienstes und 19 v. H. bei Kräften des mittleren Dienstes ausgewiesen.

Des weiteren habe sich nach der Umorganisation von Dienststellen und einer neuen indirekten Kräfteaufteilung über Schlüsselzahlen im Jahre 1984 in der Kostenrechnung für posteigene Nebenstellenanlagen ein Kräftezugang von rechnerisch 357 Kräften ergeben, was einer Kostensteigerung von rd. 30 Mio. DM entspreche. Die betroffenen Bauherrnreferate des Bundesministers hätten aus Termingründen keine Gelegenheit zur Mitwirkung gehabt. Die Personalkosten bei den Kostenträgergruppen Nebenstellen- und Familientelefonanlagen seien weiterhin um Anteile der Leiter der Technischen Vertriebsberatung in Höhe von rd. 50 Kräften zu hoch.

Auch hält der Bundesminister eine weitergehende Gliederung der Leistungs- und Kostenrechnung nicht für sinnvoll, da dies zunehmende Mengen- und Genauigkeitsprobleme zur Folge hätte. Vielmehr sei es notwendig, die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung über mehrere Jahre zu betrachten, da betriebliche Maßnahmen sich erst mit zeitlicher Verzögerung auswirkten und Aufteilmaßstäbe jeweils auf Statistiken der Vorjahre beruhten.

70.2.3

Der Bundesminister hat des weiteren darauf hingewiesen, daß die Deutsche Bundespost besonderen rechtlichen Verpflichtungen unterworfen sei, die ihr Wirtschaftsergebnis nachteilig beeinflußten. Hierzu gehörten die Bereiche: Lehrlingsausbildung über den Bedarf hinaus, Ablieferung an den Bund und Einkauf unter den Bedingungen der Förderung der Zonenrandgebiete und Berlin (West). Hinzu käme in dem hier angesprochenen Bereich, daß bei Nebenstellenanlagen der Stationierungsstreitkräfte nur eine um 23,3 v. H. ermäßigte Gebühr für die Wartung teilnehmereigener Einrichtungen erhoben werde. Grenzen möglichen marktwirtschaftlichen Verhaltens ergäben

sich für die Deutsche Bundespost auch daraus, daß sie eine möglichst flächendeckende Versorgung der Allgemeinheit mit Fernmeldedienstleistungen zu einheitlichen Gebühren sicherzustellen habe (Daseinsvorsorge).

70.2.4

Der Vertrieb von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen ist nach Auffassung des Bundesministers deswegen von Bedeutung, weil die Deutsche Bundespost dadurch in die Lage versetzt werde, die Leistungsmerkmale ihres Dienstes den Kundenbedürfnissen anzupassen und gleichzeitig ihrer Standardisierungsaufgabe nachzukommen. Zuverlässige Informationen aus dem Endgerätebereich seien nur durch eigene Erfahrungen in der direkten Ermittlung kaufkräftiger Nachfrage zu erhalten. Nur durch unmittelbare technische und betriebliche Erfahrungen im Endgerätebereich könne sie als Netzbetreiber sachgerecht entscheiden, ob Dienstmerkmale besser und kostengünstiger im Netz oder im Endgerät realisiert werden sollten.

70.2.5

Als Beispiele für bereits durchgeführte Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungs-Kostenverhältnisses hat der Bundesminister Einzelheiten der 25. und 29. Verordnung zur Änderung der Fernsprechordnung angeführt. Diese Maßnahmen beinhalten Änderungen der Überlassungsbedingungen, mit denen die Einnahmen erhöht und die Kosten verringert werden sollen. Durch die Einrichtung neuer Dienststellen „Technischer Kundendienst", die für die Montage und Unterhaltung der Anlagen zuständig sein werden, erhofft er sich weitere Kostensenkungen.

70.3 Wertung

70.3.1

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zielsetzung des Bundesministers, Vollkostendeckung für den Vertrieb von Nebenstellenanlagen erreichen zu wollen, er vermißt aber eine zeitliche Perspektive für die Erreichung dieses Ziels.

70.3.2

Die Unsicherheiten der Leistungs- und Kostenrechnung, die zu Ungenauigkeiten der Ergebnisse führen können, wurden vom Bundesrechnungshof berücksichtigt, nicht zuletzt dadurch, daß er bei seiner Prüfung des Bereichs Nebenstellenanlagen die Ergebnisse seit dem Jahre 1970 betrachtet hat.

Über die Höhe der Ungenauigkeit der Leistungs- und Kostenrechnung hat der Bundesminister keine abschließenden Angaben gemacht. Auch die von ihm genannten Beispiele vermuteter oder tatsächlicher Personalfehlbelastungen sprechen nicht gegen die Annahme des Bundesrechnungshofes, daß die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung der letzten Jahre in der richtigen Größenordnung liegen. Der rechnerische Zugang von 357 Kräften für posteigene Nebenstellenanlagen und die daraus abgeleitete Kostensteigerung um rd. 30 Mio. DM kann aus den dem Bundesrechnungshof vorgelegten Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Werden die Personalkosten für post- und teilnehmereigene Nebenstellen- sowie Familientelefonanlagen gemeinsam betrachtet — wie es auch der Bundesminister empfiehlt —, so ergibt sich insgesamt nur ein Betrag von 30,6 Mio. DM, der fast genau der Summe entspricht, die vom Bundesminister allein für posteigene Nebenstellenanlagen genannt wurde. Erhebungen eines einzigen Stichtages, die eine Personalfehlverwendung ausweisen, sind im übrigen kein Beweis für eine ständig andauernde zu hohe Belastung des Teildienstzweiges Nebenstellenanlagen. Im Gegensatz zum Bundesminister sieht der Bundesrechnungshof in dem Mittel der Stundenaufschreibungen die geeignete Möglichkeit, um den Personalaufwand zutreffend zuzuscheiden. Durch solche Aufschreibungen über einen repräsentativen Zeitraum lassen sich mit angemessenem Aufwand Aufteilmaßstäbe in einer für alle Betroffenen annehmbaren Genauigkeit festlegen.

Der Bundesrechnungshof hält entgegen der Auffassung des Bundesministers eine weitergehende Untergliederung der Leistungs- und Kostenrechnung für notwendig und sinnvoll, damit besonders kostenträchtige Bereiche festgestellt werden können. Im übrigen ist die gesonderte Erfassung der Familientelefonanlagen bereits als eine solche Untergliederung anzusehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bundesminister die Leistungs- und Kostenrechnung als ein geeignetes Hilfsmittel ansehen, um den Produktbereich resultatsverantwortlich zum Erfolg zu führen. Hierzu gehört auch die Festlegung objektiver Maßstäbe für die Kostenaufteilung sowie die Kontrolle der Kosten des Produktbereichs und hierbei insbesondere die sachgerechte Bemessung des Personals. Eine gewollte Personalfestsetzung zur Erzielung bestimmter Unternehmensziele kann durchaus sinnvoll sein, jedoch muß der Erfolg der Maßnahme besonders sorgfältig kontrolliert werden.

70.3.3

Die vom Bundesminister angeführten besonderen rechtlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundespost beeinflussen zwar ihr Wirtschaftsergebnis; sie sind jedoch auch in Verbindung mit möglichen Ungenauigkeiten in der Leistungs- und Kostenrechnung in ihrer Summe keine ausreichende Erklärung für die Kostenunterdeckung beim Vertrieb der Nebenstellen- und Familientelefonanlagen. Nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes bewegt sich die Belastung durch die Lehrlingsausbildung in der Größenordnung von 1 v. H. der Kostenunterdeckung des Jahres 1984 für diesen Produktbereich; die Mehrbelastung durch eventuell höhere Einkaufspreise im Rahmen der Förderung der Zonenrandgebiete und Berlin (West) liegt in der Größenordnung von allenfalls 2 v. H. des Jahresfehlbetrages. Da die Deutsche Bundespost für ihre unternehmerischen Leistungen, wie

dem Vertrieb von Nebenstellenanlagen, der Umsatzsteuer unterworfen ist, bedeutet die Ablieferung an den Bund für diese Dienstleistung zwar eine zusätzliche Belastung. Auch ohne diese Kosten wäre der Fehlbetrag des Jahres 1984 mit 75 v. H. des ausgewiesenen Wertes jedoch noch immer unvertretbar hoch. Die Fehlbelastung durch die Nebenstellenanlagen der Stationierungsstreitkräfte dürfte in der Größenordnung von weniger als 1 v. T. des Betrages der Kostenunterdeckung liegen.

Zu der vom Bundesminister geltend gemachten Verpflichtung der Deutschen Bundespost zur flächendekkenden Versorgung der Allgemeinheit mit Fernmeldedienstleistungen vertritt der Bundesrechnungshof die Auffassung, daß sich die Deckung der Nachfrage nach Nebenstellenanlagen grundsätzlich auch durch das Marktgeschehen regeln ließe, weil genügend Anbieter vorhanden sind. Hinzu kommen Zweifel, ob der Vertrieb von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen zur Daseinsvorsorge zählen kann.

70.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überzeugen auch die Ausführungen des Bundesministers zur Notwendigkeit von Vertriebserfahrungen nicht. Es wird zwar anerkannt, daß der eigene Vertrieb Vorteile für die Deutsche Bundespost bei der Weiterentwicklung des Telekommunikationsnetzes bringen kann, jedoch wird die Argumentation, daß dafür ausschließlich eigene Vertriebserfahrungen erforderlich seien, als nicht schlüssig angesehen. Wie in einigen anderen Bereichen kann die Deutsche Bundespost ihre Standardisierungsaufgabe auch ohne direkte Beteiligung am Markt lösen. Die Weiterentwicklung von Leistungsmerkmalen könnte ebenfalls — wie Beispiele zeigen — dem Markt überlassen werden. Auch durch Betrieb und Instandhaltung eigener dienstlicher Nebenstellenanlagen kann die Deutsche Bundespost Erfahrungen sammeln.

70.3.5

Eine durchgreifende Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses durch die bisher ergriffenen Maßnahmen konnte der Bundesminister nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht darlegen.

70.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß der Vertrieb von Nebenstellen- und Familientelefonanlagen durch die Deutsche Bundespost seit Jahren defizitär sei, konnte der Bundesminister nicht widerlegen. Die Stellungnahme des Bundesministers hat den Eindruck des Bundesrechnungshofes bestätigt, daß die Deutsche Bundespost in diesem unternehmerischen Bereich nicht über ausreichende Kontroll- und Steuerungsinstrumente verfügt, um die Ursachen der Kostenunterdeckung eindeutig zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesminister, einen Resultatsverantwortlichen für den Vertrieb von Nebenstellenanlagen zu bestimmen. In Zielvereinbarungen wäre dabei festzulegen, welche Wirtschaftsergebnisse im Hinblick auf die angestrebte Vollkostendeckung in den folgenden Jahren anzustreben seien. Sollte die volle Kostendeckung mittelfristig nicht erreicht werden können, müßte sich der Bundesminister Gedanken machen, inwieweit die Deutsche Bundespost die Dienstleistung beibehalten sollte, da die Kostenunterdeckung für das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundespost keineswegs unbedenklich ist.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

71 Beschaffung und Einsatzstrategie digitaler Fernsprechvermittlungseinrichtungen

71.0

Die Deutsche Bundespost stellt ihr Fernsprechnetz auf Digitaltechnik um. Seit dem Jahre 1985 beschafft sie digitale Vermittlungseinrichtungen in serienmäßiger Ausführung. Für diese Beschaffungen hat sie eine neue Einkaufsmethode erarbeitet, die gegenüber dem bisherigen Einkaufsverfahren einen wirksameren Wettbewerb zum Ziel hat. Der Bundesrechnungshof hat Anregungen für eine weitere Steigerung der Wettbewerbsintensität und für Verbesserungen der Vertragsbedingungen gegeben.

Die von der Deutschen Bundespost festgelegte Einsatzstrategie für die neue Technik basiert auf unternehmerischen Zielsetzungen sowie betrieblichen und wirtschaftlichen Bedingungen. Das Gesamtkonzept der Einsatzstrategie ist im wesentlichen zwar plausibel begründet; bei Einzelentscheidungen im Rahmen dieser Strategie und insbesondere bei langfristigen Festlegungen sollte die Wirtschaftlichkeit der Vorgehensweise jedoch noch weiter untersucht werden.

71.1 Vorbemerkung

Aufgrund technischer und wirtschaftlicher Grenzen, die sich bei den Vermittlungseinrichtungen der herkömmlichen elektromagnetischen Technik durch hohe Zuwachsraten des Fernsprechverkehrsaufkommens, insbesondere im Fernnetz, abzeichneten, entschloß sich die Deutsche Bundespost Anfang 1979, in ihren Fernsprechvermittlungsstellen künftig Digitaltechnik einzusetzen. Die digitale Fernsprechvermittlungstechnik war zu diesem Zeitpunkt auf dem Weltmarkt bereits so weit entwickelt, daß wirtschaftliche und betriebliche Vorteile gegenüber der bisherigen Analogtechnik erwartet werden konnten.

Im Jahre 1985 investierte die Deutsche Bundespost mehr als 2,7 Mrd. DM für die Beschaffung von Einrichtungen der Fernsprechvermittlungstechnik. Für die Umstellung der Vermittlungsstellen auf digitale Technik sollen insgesamt fast 80 Mrd. DM (heutiger Preisstand) verausgabt werden.

71.2 Präsentationswettbewerb

71.2.1

Um das Risiko der Einführung neuer Technik gering zu halten, entschloß sich die Deutsche Bundespost, Weltmarktprodukte zu beschaffen; bis zu drei verschiedene Systeme sollten in einem einjährigen Präsentationsbetrieb erprobt werden.

Mit zwei beschränkten Ausschreibungen wurden jeweils fünf deutsche Fernmeldefirmen aufgefordert, Angebote für je eine große und eine kleine Vermittlungsstelle der Fern- und der Ortstechnik abzugeben. Die Auftragnehmer wurden darüber informiert, daß die Deutsche Bundespost am Ende des Präsentationsbetriebes nach einem Preiswettbewerb nur ein oder höchstens zwei Systeme für die serienmäßige Beschaffung auswählen werde.

71.2.2

Drei Firmen gaben Angebote ab, sie erhielten im Jahre 1980 jeweils vier Aufträge für Präsentationsvermittlungsstellen. Eine Firma schied später aus, weil sie den Bereitstellungstermin nicht eingehalten hatte.

71.2.3

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß der Bieterkreis begrenzt und der Wettbewerb für die späteren Auftragsvergaben der Serienanlagen durch die Festlegung auf maximal zwei auszuwählende Systeme ohne nähere Begründung beschränkt wurde.

Er hat weiter beanstandet, daß die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der Digitalisierung der Vermittlungsstellen nicht von vornherein eingehender untersucht und dargelegt worden sind.

71.2.4

In seiner Stellungnahme hat der Bundesminister hervorgehoben, daß die Deutsche Bundespost als eine der ersten Fernmeldeverwaltungen überhaupt bestrebt gewesen sei, die nationalen Fernmeldemärkte schrittweise und gegenseitig zu öffnen. Bei zukünftigen Systementscheidungen im Bereich der Vermittlungstechnik werde — den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgend — eine weitere Öffnung des Nachfragemarktes der Deutschen Bundespost möglich sein. Die Zahl der einzuführenden Systeme werde jedoch nach heutiger Einschätzung der Einflußgrößen auch bei einer neuen Systementscheidung beschränkt werden müssen. Die bisherige Entscheidung der Begrenzung auf maximal zwei Systeme habe sich aus dem zu erwartenden Personalmehrbedarf für das Betreiben der Vermittlungsstellen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Systeme ergeben.

71.3 Einkaufs- und Preisbildungsmethode

71.3.1

Während der Präsentationszeit der beiden Vermittlungssysteme erarbeitete die Deutsche Bundespost ein Konzept für den Preiswettbewerb zur Systemauswahlentscheidung und für die anschließende jährliche Bedarfsdeckung. Wettbewerbsteilnehmer sollten nach dieser Konzeption nur die beiden Präsentationsfirmen sein, obwohl zwei weitere Firmen, die an der Entwicklung eines der Systeme beteiligt waren, als eigenständige Bewerber mitanbieten wollten.

Die Deutsche Bundespost vergibt ihre jährlichen Aufträge — wie auch sonst — ausschließlich aufgrund der angebotenen Preise; technische oder betriebliche Qualitätsunterschiede der Systeme werden, soweit die Mindestforderungen der Deutschen Bundespost erfüllt sind, nicht gewertet.

Einen Teil des jährlichen Auftragsvolumens nimmt sie bisher von Wettbewerbsvergaben aus und teilt ihn direkt den vier eingeführten Lieferanten der bisherigen analogen Technik zu. Dadurch soll der Markt erhalten und die bisher erzielten Marktanteile berücksichtigt werden. Voraussetzung für den Erhalt von Aufträgen ist jedoch der Eintritt in den Angebotspreis des Wettbewerbsgewinners.

Nach dem Einkaufskonzept der Deutschen Bundespost sind Erweiterungsbauvorhaben systemgebunden, d. h. ohne Wettbewerb, an den Auftragnehmer der Ersteinrichtung zu vergeben.

71.3.2

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß der Wettbewerb nach den Grundgedanken der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) möglichst weit zu ziehen ist, weil erst nach Vorliegen der Angebote beurteilt werden kann, welcher Bieter der wirtschaftlichste ist. Die Deutsche Bundespost sollte, wie sie es sich auch vorbehalten hat, neben den ausgewählten Systemen auch andere am Weltmarkt eingeführte Systeme erproben und gegebenenfalls ihre Systementscheidung überprüfen.

Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, daß sich unterschiedliche technische Konzepte und insbesondere unterschiedliche Zuverlässigkeiten der Systeme durchaus wirtschaftlich auswirken können und bei den Auftragsvergaben berücksichtigt werden sollten. Er hat empfohlen, Auftragsvergaben nach den Richtlinien der VOL/A vorzunehmen. Der Gesichtspunkt der Markterhaltung sollte dabei berücksichtigt bleiben.

Geplante Erweiterungsbauvorhaben sollten in den Wettbewerb des Ersteinrichtungsbauvorhabens mit der Maßgabe einbezogen werden, daß der zu zahlende Preis nicht über dem zum Zeitpunkt der Erweiterung vorliegenden Preisniveau liegen darf.

71.3.3

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß bei den zukünftigen Jahrespreiswettbewerben auch die zwei Firmen, die an der Entwicklung eines der beiden ausgewählten Systeme beteiligt waren, als eigenständige Konkurrenten berücksichtigt würden. Wenn es wegen der Wirksamkeit des Wettbewerbs notwendig oder zweckmäßig und vertretbar sei, werde die Deut-

sche Bundespost einen Teil ihres Bedarfs durch andere Weltmarktsysteme decken.

Weiter hat der Bundesminister ausgeführt, daß die Anforderungen der Deutschen Bundespost an Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Systeme in den Technischen Lieferbedingungen vertraglich vereinbart seien. Die Übererfüllung der Anforderungen habe prinzipiell keinen Nutzwert für die Deutsche Bundespost und werde nicht honoriert, Schlechterfüllung werde nicht toleriert. Da es sich bei den Systemen um für den Weltmarkt entwickelte, an die Netzbedingungen der Deutschen Bundespost angepaßte Produkte handele, sei jede Firma zur marktgerechten technischen Weiterentwicklung ihres Systems gezwungen. Wenn eine solche Weiterentwicklung, die zur Übererfüllung der Anforderungen führe, für die Bundespost einen Nutzen habe, könne man rechtzeitig einen entsprechend höheren Standard in den Lieferbedingungen vorsehen.

Erweiterungsbauvorhaben werden nach der Stellungnahme des Bundesministers vom Jahre 1987 an in den Wettbewerb einbezogen. Dann will der Bundesminister für einen Teil der Neubaumaßnahmen Einzelwettbewerbe durchführen. Wegen der Größenordnung des Vergabevolumens, des Erfordernisses der ständigen Vorhaltung von personeller und sachlicher Entwicklungs- und Fertigungskapazität bei den Firmen, kalkulatorisch relevanter Wagnisse der Firmen, der Planbarkeit seitens der Firmen und der Deutschen Bundespost, der Sicherstellung der rechtzeitigen und vollständigen Bedarfsdeckung und der „wettbewerbsrechtlichen Angreifbarkeit des Nachfrageverhaltens" könne er das Prinzip des Wettbewerbs auf der Grundlage von vorab festgelegten Ausgangsanteilen aber nicht völlig aufgeben und durch VOL-Vergaben ersetzen.

Die Methode der Preiseintrittsregelung beabsichtigt der Bundesminister beizubehalten.

71.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind technische oder betriebliche Qualitätsunterschiede durchaus in die Vergabeentscheidung einzubeziehen. Die Einführung eines höheren Standards ist vorrangig im Zusammenhang mit dem zu zahlenden Preis zu sehen. Das Verfahren der Deutschen Bundespost birgt die Gefahr, daß z. B. bei patentierten Weiterentwicklungen Abhängigkeiten entstehen können. Durch ein Hochschrauben der technischen Anforderungen können die Preise steigen — zumindest bei nur eingeschränktem Wettbewerb. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß nur dann die Anforderungen erhöht werden, wenn sich dadurch ein bewertbarer höherer Nutzen ergibt und dieser nicht durch höhere Preise überkompensiert wird. Wirtschaftliche Vorteile, die sich für die Deutsche Bundespost aus einem Angebot ergeben, sollten dadurch honoriert werden, daß an den jeweiligen Bieter die Vergabemenge erhöht wird.

Die Gesichtspunkte der Kapazitätsvorhaltung und Planungssicherheit bei den Firmen sind dann von Bedeutung, wenn der Aufwand für die Anpassung der Weltmarktprodukte an die Netzbedingungen der Deutschen Bundespost erheblich ist. Da der Bedarf der Deutschen Bundespost, gemessen an der Weltmarktproduktion, nach ihrem eigenen Bekunden nur gering ist, sollte sie insbesondere in der Verringerung ihrer spezifischen Netzbedingungen einen Ansatz zu mehr Wettbewerb und weniger Abhängigkeit sehen.

Die Argumentation des Bundesministers zur „wettbewerbsrechtlichen Angreifbarkeit des Nachfrageverhaltens" bei Vergaben nach den Richtlinien der VOL/A vermag der Bundesrechnungshof nicht nachzuvollziehen.

71.4 Vertragsbedingungen

71.4.1

Für die Beschaffung digitaler Fernsprechvermittlungsanlagen hat die Deutsche Bundespost „Ergänzende Vertragsbedingungen (EVB DIV)" — in Ergänzung zu den Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOL/B) — erarbeitet, die als Allgemeine Geschäftsbedingungen des Auftraggebers anzusehen sind. Diese Vertragsbedingungen enthalten Bestimmungen, die sich bei Leistungsstörungen des Auftragnehmers zum Nachteil der Deutschen Bundespost auswirken können:

- Für Schäden, die der Auftragnehmer an Sachen der Deutschen Bundespost verursacht — z. B. bei der Bearbeitung beigestellter Gegenstände —, soll dieser außer bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit nicht haften.
- Der Auftragnehmer soll einen Verzug nicht zu vertreten haben, wenn die Verzögerung durch einen Schaden beim Transport durch Dritte verursacht wurde.
- Beim ersten Auftrag für ein jedes System wird in einer Leistungs- und Zuverlässigkeitsprüfung unter Betriebsbedingungen die Verfügbarkeit des Systems über einen längeren Zeitraum festgestellt. Wird eine solche Leistungs- und Zuverlässigkeitsprüfung unter Betriebsbedingungen durchgeführt, soll die Gewährleistungsfrist bereits mit der Inbetriebnahme beginnen.
- Die Deutsche Bundespost leistet für jede Baumaßnahme Vorauszahlungen.

71.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Regelungen über den weitgehenden Haftungsausschluß bei Schäden an Sachen der Deutschen Bundespost und bei Verzug aufgrund von Transportschäden nicht ausgewogen. Der Beginn der Gewährleistungsfrist vor der formellen Abnahmeerklärung sollte zumindest unter dem Vorbehalt stehen, daß die Leistungs- und Zuverlässigkeitsprüfung erfolgreich abgeschlossen wird. Andernfalls müßte der Beginn hinausgeschoben werden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Zuverlässigkeit jeder Anlage vor der Abnahme zu prüfen; dafür könnte auf die Güteprüfung beim Auftragnehmer verzichtet werden.

In Preiswettbewerben sollten weiter Alternativangebote für Zahlung mit und ohne Vorauszahlung eingeholt werden, damit für die Deutsche Bundespost die wirtschaftlichste Zahlungsweise festgelegt werden kann.

71.4.3

Der Bundesminister hat das Fernmeldetechnische Zentralamt gebeten, zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezüglich der kommerziellen Vertragsbedingungen Stellung zu nehmen, sofern sich dort Auffassungen ergeben, die der Würdigung des Bundesrechnungshofes entgegenstehen.

Die in den Technischen Lieferbedingungen geforderte Verfügbarkeit der Vermittlungsstellen sei ein ständiger vertraglicher Anspruch der Deutschen Bundespost. Seine Erfüllung werde auch bei Systemen, die nicht einer gesonderten Zuverlässigkeitsprüfung unterzogen werden, durch monatliche Statistiken überwacht.

Der Bundesminister hat im übrigen zugesagt zu prüfen, inwieweit die Güteprüfung für die Endproduktprüfung noch erforderlich sei.

71.4.4

Der Bundesrechnungshof weist abschließend darauf hin, daß nach seiner Auffassung der Anspruch der Deutschen Bundespost auf Aufrechterhaltung der geforderten Verfügbarkeit durch den Auftragnehmer nur innerhalb der Gewährleistungszeit unentgeltlich ist. Wenn der Bundesminister durch sein statistisches Verfahren sicherstellen kann, daß keine Gewährleistungsansprüche verlorengehen können und die Betriebsführung durch eine gegebenenfalls eingeschränkte Verfügbarkeit nicht unzumutbar eingeschränkt wird, bestehen seitens des Bundesrechnungshofes keine Bedenken gegen das Verfahren.

71.5 Einsatzstrategie

71.5.1

Für den Einsatz der Digitaltechnik in Fern- und Ortsvermittlungsstellen hat die Deutsche Bundespost verschiedene Strategien festgelegt, die auf unterschiedlichen Nachfrageprognosen für beide Bereiche beruhen. Nach ihrer Einschätzung werde der jährliche Zugang an Fernsprechhauptanschlüssen rückläufig sein, während gleichzeitig die Nachfrage nach Fernleitungen weiterhin steigen werde. Fernvermittlungsstellen ist daher Vorrang vor Ortsvermittlungsstellen eingeräumt. Bereiche mit der stärksten Nachfrage (große Fernvermittlungsstellen) sollen vorrangig mit digitaler Technik erweitert werden. Nach dem Jahre 1989, wenn keine herkömmliche Vermittlungstechnik mehr beschafft wird, soll die herkömmliche Technik der verbleibenden kleineren Fernvermittlungsstellen vollständig gegen Digitaltechnik ausgetauscht werden. Die Technik von Ortsvermittlungsstellen soll — beginnend in großen Ortsnetzen — von vornherein vollständig ausgetauscht werden. Mit dieser Strategie sollen bis zum Jahre 2003 alle Fernvermittlungsstellen und bis zum Jahre 2020 alle Ortsvermittlungsstellen digitalisiert sein.

Die Nachfrage nach neuen Dienstmerkmalen, insbesondere im Hinblick auf die Einführung von ISDN (**I**ntegrated **S**ervices **D**igital **N**etwork) soll berücksichtigt werden. Für den Anschluß zukünftiger ISDN-Kunden außerhalb digitalisierter Bereiche sind sogenannte Fremdanschaltungen vorgesehen.

71.5.2

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind die Einsatzstrategien dem Grunde nach plausibel begründet und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte, wie z. B. der Wiedereinsatz ausgetauschter herkömmlicher Vermittlungseinrichtungen, berücksichtigt worden. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für erforderlich, daß die Einführungsplanungen bei gegebenenfalls veränderter Nachfrageentwicklung aktualisiert werden. Er hat empfohlen, bei eventuellen Zielkonflikten im Rahmen der Einsatzstrategie den Zielen den Vorrang zu geben, die der Wirtschaftlichkeit dienen. Insbesondere sollten ISDN-spezifische Investitionen vorrangig an der Nachfrage orientiert und aufwendige Übergangslösungen — wie die mit beträchtlichen Zusatzkosten verbundenen Fremdanschaltungen für einen begrenzten Nutzungszeitraum — vermieden werden. Für langfristige Planungen müßten alle Annahmen über Kostenentwicklungen, die die Grundlage von Entscheidungen bilden, mit größtmöglicher Sicherheit getroffen werden. Die bisherigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Deutschen Bundespost erscheinen für Investitionen in Milliardenhöhe nicht ausreichend; so fehlen z. B. umfassende Berechnungen für einen Vergleich möglicher Alternativen im Hinblick auf die Einführungsgeschwindigkeit.

71.5.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme hierzu mitgeteilt, daß ständig überprüft werde, ob die Strategie noch den Unternehmenszielen und den vorgegebenen Randbedingungen entspreche. Sie werde im Bedarfsfall angepaßt. Die Unternehmensvorgaben „Sicherung der Bedarfsdeckung" und „flächendeckende Bereitstellung eines ISDN-Angebotes zu einem bestimmten Zeitpunkt" würden nach dem Gebot der Gesamtwirtschaftlichkeit beachtet und befolgt. Die Marktentwicklung werde beobachtet. Sollte sich aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen die Notwendigkeit einer Anpassung der Strategien ergeben, würden die entsprechenden Maßnahmen eingeleitet.

71.5.4

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

72 Sanierung von Kabelkanalanlagen

72.0

Bei der Sanierung von Kabelkanalanlagen werden Beträge in Millionenhöhe wegen unwirtschaftlicher Verfahrensweisen unnötig ausgegeben.

72.1

72.1.1

Im Jahre 1979 hat der Bundesminister aufgrund des schlechten, teilweise verkehrsgefährdenden Zustandes von Kabelschächten Maßnahmen zu einer planmäßigen Mängelerfassung und Sanierung der Kabelkanalanlagen eingeleitet. Die Sanierungsmaßnahmen, die noch nicht abgeschlossen sind, erfordern einen wesentlichen Teil der für Kabelkanalanlagen veranschlagten Investitionsmittel (z. B. für das Jahr 1986: 440 Mio. DM).

72.1.2

Die Vorprüfungsstellen bei neun Direktionen haben nach Anweisung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1986 geprüft, ob bei der Sanierung von Kabelkanalanlagen entsprechend dem langfristigen Bedarf und unter Wahrung betrieblicher Belange wirtschaftlich verfahren wird.

72.2

72.2.1

Die Fernmeldeämter sollen ihre Kabelkanal-Planung an dem voraussichtlichen Endbedarf an Kabeln ausrichten. An dieser Planung hat sich auch die Sanierung von Kabelkanalanlagen zu orientieren, weil es dabei u. a. um Fragen der Beibehaltung oder Erweiterung vorhandener Anlagen geht. Da Kabelkanalanlagen eine außerordentlich teure Art der Unterbringung von Kabeln sind, muß bereits die Entwicklungs-Kabelkanal-Planung besonders sorgfältig für ganze Netzteile durchgeführt und mit allen anderen Planungen der Liniennetze abgestimmt werden.

Bei vielen Fernmeldeämtern sind schon zahlreiche Kabelkanalanlagen saniert worden, obwohl noch immer für eine große Zahl von Ortsnetzen keine, keine aktuellen oder keine vollständigen Entwicklungs-Kabelkanal-Planungen vorhanden sind.

72.2.2

Technische Verbesserungen ermöglichen heute wesentlich größere Kabelschachtabstände als früher. Daher ist es in vielen Fällen sinnvoll und wirtschaftlich, Kabelschächte im Rahmen der Sanierung aufzugeben. Statt dessen ersetzt die Deutsche Bundespost häufig baufällige oder betrieblichen Anforderungen nicht mehr entsprechende Kabelschächte durch neue, ohne daß zuvor geprüft worden ist, ob diese beibehalten werden müssen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es wegen der fehlenden oder nicht mehr aktuellen Entwicklungs-Kabelkanal-Planungen in der Regel an sinnvollen Konzepten für eine Sanierung mangelt.

72.2.3

Bei der Planung von Sanierungsmaßnahmen sollen, den Vorgaben entsprechend, verschiedene Alternativen untersucht und soll — in der Regel anhand einer Wirtschaftlichkeitsrechnung — die günstigste Lösungsmöglichkeit realisiert werden.

Die Fernmeldeämter untersuchen aber in der Regel keine Planungsalternativen und erstellen auch keine Wirtschaftlichkeitsrechnungen. In manchen Fällen konnten die Vorprüfungsstellen daher günstigere als die ursprünglich beabsichtigten Lösungen vorschlagen oder die Unwirtschaftlichkeit bereits ausgeführter Bauvorhaben anhand eigener Planungsvorschläge nachweisen. In einigen Fällen wurden aufgrund der Prüfungsergebnisse auch Bauvorhaben ganz aufgegeben.

72.2.4

Kabelkanalanlagen sind nicht nur in der Erstellung teure Einrichtungen, sondern auch unterhaltungsaufwendige Bauwerke. Sie sind wesentlich teurer als Erdkabelanlagen. Da jedoch der zur Verfügung stehende Platz in öffentlichen Straßen im allgemeinen begrenzt und eine Anordnung von Erdkabeln im Erdboden übereinander aus betrieblichen Gründen problematisch ist, hat der Bundesminister im Jahre 1975 bei mehr als sechs in einer Trasse zu erwartenden Kabeln den Bau einer Kabelkanalanlage als zweckmäßig unterstellt. Zahlreiche ältere Kabelkanalanlagen mit weniger als sieben Kabeln dürften nach diesen Grundsätzen heute nicht mehr gebaut werden. Sie befinden sich zudem wegen ihres Alters oft in einem schlechten baulichen Zustand.

Für die Sanierung solcher Kabelkanalanlagen mit wenigen Kabeln wenden die Fernmeldeämter häufig Beträge in Höhe von jeweils mehreren 100 000 DM auf; in Einzelfällen werden Millionenbeträge erreicht.

Die Direktionen berufen sich dabei auf ein Rundschreiben des Fernmeldetechnischen Zentralamtes aus dem Jahre 1980, nach dem Kabelkanalanlagen mit geringer Zugzahl, für die nach den derzeitigen Planungsvorschriften ein Endbedarf von sechs oder weniger Kabeln besteht, im Hinblick auf künftig zu erwartende neue Dienstleistungen und Netze weitgehend erhalten werden sollen.

72.2.5

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei der Sanierung von Kabelkanalanlagen Beträge in Millionenhöhe unnötig ausgegeben werden. Die Ursachen liegen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu einem großen Teil in einem mangelhaften Bewußtsein über die im Verhältnis zur Verlegung von Erdkabeln enormen Aufwendungen, die für Bau und Betrieb von Kabelkanalanlagen erforderlich sind. Ein erheblicher Teil der Fehlinvestitionen ist auf die mangelhafte Pla-

nungsarbeit zur Ermittlung des langfristigen Bedarfs und der wirtschaftlichsten Lösungsmöglichkeit zurückzuführen.

72.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Erhaltung kleiner Kabelkanalanlagen nur gerechtfertigt ist, wenn der Aufwand hierfür einen vertretbaren Rahmen nicht überschreitet. Da neue Dienste und Netze zudem nur in wenigen Fällen auch neue Kabel erfordern, hält er es für geboten, daß Kabelkanalanlagen wegen der hohen Investitions- und Betriebskosten grundsätzlich nur im unbedingt notwendigen Umfang errichtet und erhalten werden sollen.

72.4

Der Bundesminister hat erklärt, daß ihm die festgestellten Mängel zum Teil bekannt gewesen seien und er sich bemüht habe, Arbeitsrückstände aufarbeiten zu lassen. Er verweist auch auf die Unterbesetzung der Planungsstellen mit Beamten des gehobenen technischen Dienstes, die Auswirkungen auf die Prioritätenfolge und die Qualität der Aufgabenerledigung haben müsse. Er hat inzwischen die Direktionen erneut aufgefordert, die hier behandelten Angelegenheiten vorrangig im Rahmen der Fachaufsicht zu prüfen. Ferner will er das Fernmeldetechnische Zentralamt beauftragen, eine Entscheidungsvorlage hinsichtlich der Frage der Sanierung kleiner Kabelkanalanlagen zu erarbeiten.

72.5

Der Bundesrechnungshof wird der Planung und der Sanierung von Kabelkanalanlagen weiterhin seine Aufmerksamkeit widmen.

73 Lüftungs-, Gaswarn- und Beleuchtungseinrichtungen in Kabelkanalanlagen

73.0

Eine Direktion übertrug die Planung zur Ausrüstung begehbarer Kabelkanäle und diesen gleichgesetzter Kabelschächte mit Lüftungs-, Gaswarn- und Beleuchtungsanlagen sowie die Vorbereitung und Leitung der Bauausführung einem Ingenieurbüro. Unzureichende Aufsicht durch Organe der Deutschen Bundespost bei der Planung der Anlagen sowie bei der Vergabe und Vergütung der Leistungen führten zu überzogenen Baumaßnahmen und zu erheblichen Überzahlungen. Bei Gesamtinvestitionen von über 4 Mio. DM ist mit einem Gesamtschaden von mindestens 3 Mio. DM zu rechnen.

73.1 Ausgangslage

Nach einer vom Jahre 1973 bis April 1984 gültigen Vorschrift des Bundesministers waren begehbare Kabelkanäle und diesen gleichgesetzte Kabelschächte von einer bestimmten Mindestgröße mit Lüftungsanlagen auszurüsten. Elektrische Installationen waren dort nach den für feuchte und ähnliche oder nasse und durchtränkte Räume geltenden Vorschriften auszuführen.

Im Zuge der Nachrüstung bestehender Kabelkanalanlagen mit Lüftungs-, Gaswarn- und Beleuchtungsanlagen hatte eine Direktion u. a. im Jahre 1981 ein Ingenieurbüro mit einer Bestandsaufnahme der auszurüstenden Anlagen und der Erstellung eines Vorentwurfes sowie danach mit der Erarbeitung eines Bauentwurfes einschließlich der Vorbereitung und Leitung der Bauausführung beauftragt.

Die Vorgaben der Direktion sowie die Ausführung durch die beteiligten Unternehmen wurden von der Vorprüfungsstelle der Direktion geprüft und gaben Anlaß zu folgenden Feststellungen.

73.2

73.2.1 Bauvorbereitung, Ausschreibung und Vergabe

73.2.1.1

Vereinbarungsgemäß hatte das Ingenieurbüro den Vorentwurf zu erstellen, dabei Lösungsalternativen zu untersuchen und dann die Bauplanung auszuarbeiten. Die Baupläne hätte die Direktion vor Vergabe der Leistungen an Auftragnehmer prüfen müssen. Die Direktion konnte jedoch keine Pläne vorweisen. Es muß davon ausgegangen werden, daß keine ausgearbeitet worden sind.

73.2.1.2

Das Ingenieurbüro hatte auch den Bau vorzubereiten. Dazu hatte es das Leistungsverzeichnis zu erstellen und die Leistungen auszuschreiben. Verschiedene Gewerke wie den Bau von Lüftungseinrichtungen und die Installation von Elektro- und Gaswarneinrichtungen schrieb es zusammen aus. Damit wurden sowohl der Wettbewerb beschränkt als auch ungünstige Auswirkungen auf den Preis bewirkt, weil nur wenige Firmen fachlich in der Lage sind, alle gemeinsam ausgeschriebenen Leistungen auszuführen. Die meisten Firmen hätten sich daher z. B. an einer öffentlichen Ausschreibung nicht beteiligen können oder hätten Subunternehmer beschäftigen müssen. Die verschiedenen Gewerke wären getrennt auszuschreiben gewesen, wie es die Verdingungsordnung für Bauleistungen vorsieht.

73.2.1.3

Die Teilleistungen waren im Leistungsverzeichnis teilweise ungenau und nur pauschal beschrieben. Das hatte in erheblichem Umfang unangemessene Vergütungen zur Folge. So wurde z. B. für die Demontage vorhandener Elektroanlagen in Kabelschächten oder Kanälen ein Pauschalpreis vereinbart, was in einem Fall zu einem Preis von 11 400 DM für das Entfernen von etwa 200 m Kabel, acht einfachen Lampen sowie einigen Schaltern und Steckdosen führte.

73.2.1.4

Die Vergabe wurde getrennt für zwei Bauabschnitte mit einem Gesamtauftragswert von 3,6 Mio. DM durchgeführt. Bei einem solchen Auftragsvolumen hätte eine öffentliche Ausschreibung stattfinden müssen. Mit einer wenig überzeugenden Begründung wurde jedoch nur beschränkt ausgeschrieben. Dabei beteiligten sich jeweils sieben Bieter. In beiden Fällen erhielt dieselbe Firma den Zuschlag. Sie hatte zwar das billigste Angebot abgegeben, aber trotzdem einen unangemessen hohen Preis gefordert.

So lagen die Einheitspreise zwischen dem doppelten und dem hundertfachen Preis vergleichbarer Leistungen anderer Firmen. Beispielsweise wurden für das Verlegen eines Meters Kabel einschließlich PVC-Rohre 24,39 DM (Vergleichspreis 3,50 DM), für das Herstellen eines Drehstromanschlusses 1 156 DM (Vergleichspreis 12 DM) und für das Liefern und Anbringen eines Kunststoffschutzgehäuses 4 387,72 DM (angemessener Schätzpreis 500 DM) vereinbart.

Da die übrigen Angebote im Preis noch höher lagen, sind Preisabsprachen, begünstigt durch die beschränkte Ausschreibung, nicht auszuschließen. Das Bundeskartellamt ermittelt zur Zeit gegen den Auftragnehmer und einen weiteren Bieter wegen vermuteter Preisabsprachen in anderen Fällen.

Die Ausschreibung hätte wegen des unannehmbaren Ergebnisses aufgehoben werden müssen. Es ist nicht erkennbar, daß die Direktion sich an der Prüfung und Wertung der Angebote beteiligt hatte.

73.2.2 Planung und Bauausführung

73.2.2.1

Die Planung des Ingenieurbüros, das am 5. Juni 1981 mit der Erstellung des Bauentwurfes beauftragt worden war, sah für die Elektroinstallationen ausschließlich die Verwendung explosionsgeschützter Bauteile vor, obwohl das Posttechnische Zentralamt bereits mit Rundschreiben an die Direktionen vom 12. Januar 1981 klargestellt hatte, daß begehbare Kabelkanäle und Kabelschächte nicht als explosionsgefährdete Räume anzusehen seien. Die verwendeten Bauteile kosten etwa zehnmal so viel wie lediglich feuchtigkeitssichere. Da die klarstellende Regelung fast fünf Monate vor Auftragserteilung ergangen war, hätten etwaige postinterne Vorgaben rechtzeitig geändert und der Bauplanung die Verwendung feuchtigkeitssicherer Elektro-Bauteile zugrunde gelegt werden können. Der nicht gerechtfertigte Mehraufwand für die explosionsgeschützten Bauteile belief sich auf mehr als 250 000 DM.

73.2.2.2

In den begehbaren Kabelkanälen und Kabelschächten wurden 220 V- und 380 V-Steckdosen für etwa 210 000 DM installiert. Bei den Fernmeldebaubezirken sind aber keine Maschinen oder Geräte vorhanden, für die eine 380 V-Steckdose benötigt würde. Auch 220 V-Steckdosen werden erfahrungsgemäß in Kabelkanalanlagen — soweit überhaupt ausnahmsweise vorhanden — nur sehr selten benutzt; im übrigen verfügen die Fernmeldeämter in ausreichender Anzahl über Stromerzeugungsaggregate.

Die in explosionsgeschützter Ausführung installierten Steckdosen konnten mit den bei der Deutschen Bundespost vorhandenen Geräten nicht ohne weiteres benutzt werden. Es mußten daher für 8 000 DM Adapter beschafft werden, die die Benutzung der Steckdosen durch Geräte mit Normalsteckern ermöglichten. Der aufwendige Explosionsschutz ist im übrigen auch deshalb abwegig, weil die benutzten Geräte selbst nicht explosionsgeschützt sind.

Die Installation der zu den Steckdosen führenden Leitungen wurde teilweise über unnötig lange Wege ausgeführt. So wurde die Verbindung zwischen einer Verteilerdose und einer Steckdose, die sich an derselben Wand befinden, nicht auf direktem Wege, sondern um das ganze Bauwerk herum hergestellt.

73.2.2.3

Der Einbau einer mit Überdruck arbeitenden Belüftungseinrichtung in Kabelkanalanlagen war nach der bis April 1984 gültigen Fassung der Fernmeldebauordnung nur vorzusehen, wenn aufgrund einer gutachterlichen Stellungnahme des Posttechnischen Zentralamtes nach den örtlichen Verhältnissen die natürliche Belüftung nicht ausreichte. Von den 13 Bauwerken, die mit Be- und Entlüftungseinrichtungen für insgesamt rd. 1,2 Mio. DM ausgerüstet wurden, waren nur für die fünf Anlagen eines einzigen Fernmeldeamtes entsprechende Gutachten eingeholt worden. Für einen erheblichen Teil der übrigen Maßnahmen war die Notwendigkeit einer maschinellen Be- und Entlüftung oder der Erweiterung bereits vorhandener Einrichtungen nicht nachgewiesen. Zudem wurden die Einrichtungen unnötig aufwendig gestaltet (z. B. durch den Einbau von Lufterhitzern zur Erwärmung der Zuluft).

Die installierten Lüftungseinrichtungen waren im Zeitpunkt der Prüfung zum Teil nicht betriebsbereit. In einem Falle war Feuchtigkeit in explosionsgeschützten Bauteilen die Ursache, in einem anderen Fall befanden sich in einem Zuluftventilator 30 Liter Wasser.

73.2.2.4

In 21 Bauwerken wurden mit einem Aufwand von nahezu 1,7 Mio. DM Gaswarneinrichtungen eingebaut, obwohl gerade bei diesen Bauwerken im Gegensatz zu vielen anderen Kabelschächten eine ausreichende Be- und Entlüftung sichergestellt ist. Außerdem haben Personen, die Kabelschächte betreten wollen, sich zuvor mit Hilfe von Meßgeräten von deren Gasfreiheit zu überzeugen. Daher hält der Bundesrechnungshof diese Maßnahmen insgesamt für unnötig. Das Posttechnische Zentralamt hat mit einem Rundschreiben vom 10. Dezember 1984 ebenfalls diese Auffassung vertreten.

Hinzu kommt, daß für den angestrebten Zweck ein völlig überhöhter und unnötiger Aufwand getrieben worden ist. Nach einem Gutachten des Posttechnischen Zentralamtes aus dem Jahre 1978 hätte im allgemeinen die Prüfung lediglich der Abluft auf Gas-

freiheit genügt. Danach hätten pro Bauwerk ein oder zwei Meßköpfe ausgereicht. Tatsächlich wurden jedoch bis zu neun Meßköpfe in Kabelschächten und in einem Fall 14 Köpfe in einem 37 m langen Tunnel eingebaut.

Insgesamt wurden 228 Diffusionsfernmeßköpfe mit einem Stückpreis von etwa 840 DM in den 21 Bauwerken installiert. Dabei wurde für jeden Meßkopf jeweils eine besondere Signalleitung zu zum Teil weit entfernten „Zentralen" gezogen. Die Kosten dafür beliefen sich im Mittel auf 6 000 DM pro Meßkopf.

Die Gaswarneinrichtungen erwiesen sich darüber hinaus als störanfällig. Im Bereich der Stadt S. wurden innerhalb von vier Jahren 30 v. H. der Meßköpfe erneuert, in der Stadt E. waren zur Zeit der Prüfung von den vorhandenen 48 Meßköpfen sechs defekt.

73.2.2.5

Zur Prüfung der Funktionsfähigkeit der Gaswarneinrichtungen wurden jedem Fernmeldeamt zwei fahrbare Prüfeinrichtungen (bestehend aus einer Sackkarre mit zwei Gasflaschen samt zugehörigen Manometern und Ventilen) zum Stückpreis von 3 400 DM und drei Gasvorratsbeutel für jeweils 300 DM (Gesamtkosten 72 300 DM) bereitgestellt. Bei drei der sieben betroffenen Fernmeldeämter der Direktion ist für den Einsatz dieser Prüfeinrichtungen nur jeweils ein einziger mit Gaswarneinrichtungen ausgerüsteter Kabelschacht oder Kabelkanal vorhanden. Hinzu kommt, daß im Hinblick auf den angestrebten Zweck auch einfachere und damit billigere Geräte hätten beschafft werden können.

73.2.2.6

Die Stadt S. hatte von einem Fußgängertunnel einen Teil für die Hindurchführung von Ver- und Entsorgungsleitungen abgetrennt und dort wassergeschützte Leuchten installiert. Weil durch diesen abgetrennten Teil auch drei Kabel (ohne Verbindungsstellen) der Deutschen Bundespost verlaufen, ließ die Direktion die vorhandenen Leuchten entfernen und durch 25 explosionsgeschützte Lampen ersetzen. (Zwischenzeitlich können die Lampen im übrigen nicht mehr eingeschaltet werden, weil die Stadt die Stromzuführung aus Gründen, die von der Deutschen Bundespost nicht zu vertreten sind, unterbrochen hat.) Weiter wurden auch hier 220 V- und 380 V-Steckdosen sowie zusätzlich eine Gaswarneinrichtung mit elf Diffusionsmeßköpfen installiert. Für die Installationen in diesem Tunnel wurden insgesamt 82 000 DM aufgewendet, obwohl der Bereich „Fernmeldewesen" der Direktion die Notwendigkeit besonderer Maßnahmen ausdrücklich verneint hatte.

73.2.3 Abrechnung

73.2.3.1

Das Honorar für das Ingenieurbüro war abhängig von der Höhe der Baukosten und belief sich auf insgesamt etwa 370 000 DM. In diesem Betrag waren rd. 17 000 DM enthalten, die das Ingenieurbüro aufgrund einer Vertragsänderung zum Nachteil der Deutschen Bundespost über das ursprünglich vereinbarte Honorar hinaus erhalten hat. Diese zusätzliche Zahlung wurde damit begründet, daß der Aufwand für Vorermittlungen höher als seitens des Ingenieurbüros ursprünglich erwartet gewesen sei.

73.2.3.2

Den Rechnungsunterlagen für die vom bauausführenden Auftragnehmer erbrachten Leistungen lagen keine nachvollziehbaren Aufmaße bei, sondern nur einfache Massenzusammenstellungen. Hinzu kommt, daß Preise für Bauarbeiten zum Teil nur mündlich vereinbart worden waren.

Ein teilweiser Vergleich an den Baustellen zwischen den vergüteten und den tatsächlich erbrachten Leistungen ergab so erhebliche Abweichungen und Überzahlungen, daß ein nachträgliches Aufmaß sämtlicher Bauleistungen zur Feststellung der Überzahlungen unerläßlich ist.

73.2.3.3

Im Zuge der Bauausführung mußten Signal- und Elektrokabel in Kabelkanalrohre eingezogen werden. Da die beauftragte Firma zur Erbringung dieser Leistungen nicht in der Lage war, wurden hierfür in einem Falle posteigene Kräfte eines Fernmeldebaubezirks und in einem anderen Falle ein Auftragnehmer mit einem Zeitvertrag für linientechnische Arbeiten eingesetzt.

Dem Zeitvertrags-Auftragnehmer wurden hierfür 2,90 DM je Meter, insgesamt etwa 11 000 DM, von der Deutschen Bundespost vergütet. Ungeachtet dessen stellte die beauftragte Firma für diese nicht von ihr, sondern vom Zeitvertragsunternehmer erbrachten Leistungen noch einmal 11,22 DM je Meter, insgesamt fast 43 000 DM, und für die von den Postkräften ausgeführten Arbeiten weitere 96 000 DM in Rechnung, die ihr auch gezahlt wurden.

73.2.3.4

Insgesamt dürften sich Überzahlungen in Höhe von voraussichtlich 1 Mio. DM aus

- Doppel- oder Mehrfachabrechnungen von Leistungen,
- Vergütungen für nicht erbrachte Leistungen,
- Abrechnungen unter falschen Ordnungszahlen des Leistungsverzeichnisses,
- Vergütungen von mit sonstigen Preisen abgegoltenen Nebenleistungen und
- Vergütungen von Stundenlohnarbeiten in unangemessener Höhe

ergeben.

73.2.3.5

Hohe Zahlungen wurden auch lange vor der Arbeitsausführung geleistet. Als Grundlage genügten den Dienststellen der Direktion dabei Rechnungen ohne jeden Leistungsnachweis, lediglich mit der Angabe „Für bereits erbrachte Leistungen . . . DM". Rechnun-

gen dieser Art sind insgesamt in Höhe von mehr als 1 Mio. DM vorhanden. Wegen der vertragswidrig fehlenden Bautagebücher und Bauberichte sind exakte Feststellungen nicht in allen Fällen möglich. Allein für die nachweisbaren Fälle sind jedoch Zinsverluste in Höhe von 17 000 DM zu verzeichnen.

73.3 Zusammenfassende Wertung

Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, daß die Direktion

- zentrale Vorgaben zur Begrenzung des technischen Aufwandes auf das erforderliche Maß mißachtet,
- die vom Ingenieurbüro vorgesehenen Maßnahmen nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit hin geprüft,
- gegen bindende Vergaberegeln verstoßen,
- die Angebote nicht gewertet und
- die Aktivitäten des Ingenieurbüros und der ausführenden Firma nachlässig oder gar nicht überwacht

hat.

Eine ordnungsgemäße Abrechnung der Unternehmerleistungen wurde nicht sichergestellt. Gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurde in grober Weise verstoßen.

Die Ermittlungen zur Feststellung der Höhe des Gesamtschadens sind noch nicht abgeschlossen. Es muß jedoch mit unnötigen Ausgaben in Höhe von mindestens 3 Mio. DM gerechnet werden.

73.4 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat die Direktion beauftragt, die Hintergründe für die vom Bundesrechnungshof vorgetragenen Beanstandungen aufzudecken sowie zur Frage des Regresses und zu disziplinarrechtlichen Maßnahmen Stellung zu nehmen. Da hierzu noch umfangreiche und zeitaufwendige Untersuchungen erforderlich seien, hat er zunächst von einer Stellungnahme im einzelnen Abstand genommen.

Unter Berufung auf ein Explosionsunglück in einer Kabelkanalanlage, bei dem eine Passantin tödlich verletzt wurde, hat er lediglich ausgeführt, daß die Direktion zur Verhinderung solcher Unfälle das ihr notwendig Erscheinende veranlaßt habe.

73.5 Abschließende Würdigung

Der weit übertriebene Aufwand war, wie dargestellt, unter keinem denkbaren Aspekt auch nur annähernd gerechtfertigt oder zu entschuldigen. Das mit der Planung und Durchführung der Baumaßnahme beauftragte Ingenieurbüro hat sachwidrig gehandelt; es ist nicht in dem erforderlichen Umfang kontrolliert worden.

Auch das von dem Bundesminister angesprochene Explosionsunglück vermag die beanstandeten Maßnahmen nicht zu rechtfertigen, da es durch Eindringen von Erdgas in eine kleinere, von den hier behandelten Maßnahmen gar nicht betroffene Kabelkanalanlage ausgelöst worden war.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

74 Vorhaben der Datentechnik

74.0

Die Deutsche Bundespost hat aufgrund organisatorischer Mängel, unzureichender Vorschriften und unzutreffender Prognosen für das Wachstum der einzelnen Dienste über Jahre hinweg zu viele oder falsche Einrichtungen der Datenübertragungstechnik beschafft und eingebaut.

74.1

Die Deutsche Bundespost beschafft jährlich für etwa 450 Mio. DM Einrichtungen der Datenübertragungstechnik, die für die Dienste in allen Datennetzen gemeinsam verwendet und in Datenumsetzerstellen eingebaut werden. Das Integrierte Daten- und Textnetz wird im wesentlichen aus den Datenumsetzerstellen, den Datenvermittlungsstellen, den Endstelleneinrichtungen, den digitalen Knoteneinrichtungen sowie den Übertragungswegen zwischen den einzelnen Netzbausteinen gebildet.

Im Integrierten Daten- und Textnetz sind die verschiedenen Teilnetze — Telexnetz, Gentexnetz, Datex-L-Netz, Teletexnetz, Datex-P-Netz und Direktrufnetz — zusammengefaßt. Vom Bildschirmtextnetz werden nur bestimmte Übertragungswege im Integrierten Daten- und Textnetz geführt.

Die aufgeführten Teilnetze verwenden alle das gleiche Übertragungsnetz. Dieses besteht aus den Endstellenleitungen, den Datenumsetzerstellen mit ihren datenspezifischen digitalen oder den bisher noch vorhandenen älteren analogen Übertragungssystemen und den Leitungswegen zwischen den Datenumsetzerstellen. Die Datenumsetzerstellen werden in der Regel in den Fernsprechvermittlungsstellen aufgebaut.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1986/87 im Bereich von sieben der 18 Direktionen sowie beim Fernmeldetechnischen Zentralamt zusammen mit den Vorprüfungsstellen Vorhaben der Datentechnik geprüft. Dabei wurden bei 27 von insgesamt 108 Fernmeldeämtern jeweils mindestens zwei Datenumsetzerstellen in die Prüfung einbezogen.

Die Prüfung hat im wesentlichen folgendes ergeben:

74.2.1

Der Bestand an Teilnehmern der verschiedenen Dienste, die teilweise nach unterschiedlichen Übertragungsgeschwindigkeiten (Geschwindigkeitsklassen) gegliedert sind, wird derzeit in einer Vielzahl von Unterlagen erfaßt. Diese Unterlagen sind oftmals nicht aktualisiert und/oder genügen in vielen Fällen den Anforderungen der Planungsstellen nicht.

Da für die jährlichen Planungen bessere und aktuellere Werte benötigt werden, hat das Fernmeldetechnische Zentralamt empfohlen, alle Datenteilnehmer nach Dienst und Geschwindigkeitsklasse sowie mit ihren Leitungsendpunkten zu erfassen und diese Werte für die Planungen zu verwenden.

Diese Bestands- und Prognosewerte waren bei den meisten Ämtern nicht vollständig oder nicht nach Diensten aufgeschlüsselt oder überhaupt noch nicht vorhanden.

74.2.2

Die steigenden Teilnehmerzahlen erfordern zwar einen ständigen Ausbau des Integrierten Daten- und Textnetzes in der unteren Netzebene sowie die Einrichtung weiterer Datenumsetzerstellen in Fernsprechvermittlungsstellen und einen vermehrten Einsatz von digitalen Übertragungssystemen.

Die Auswertung der Prognosen über die Entwicklung der Teilnehmerzahlen in großen Datenumsetzerstellen-Anschlußbereichen zeigte aber, daß die zugrunde gelegten Zugangsraten, besonders in den oberen Geschwindigkeitsklassen, bei Hauptanschlüssen für Direktruf erheblich über der allgemein vorgegebenen Bundesprognose lagen. Dadurch ergaben sich im Rahmen der Programmplanung erhöhte Gerätebedarfsanmeldungen für teilnehmerbezogene Einrichtungen.

Örtliche Entwicklungen, wie tatsächlich eingetretene Steigerungsraten, wurden entgegen den Vorgaben bei der Erstellung der Ausbauprognosen zumindest nicht nachweisbar berücksichtigt. Eine sinnvolle Prognose ist aber ohne Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse nicht möglich.

74.2.3

Die Zuwachsrate der im Bildschirmtext-Dienst angeschlossenen Teilnehmer blieb weit hinter den jährlich vorgegebenen Prognosen zurück. Dies führte dazu, daß neben den Einrichtungen in der Fernsprechtechnik und in der Bildschirmtext-Technik auch die Zahl der Bildschirmtext-Verbindungsleitungen zu hoch dimensioniert wurde. Die vorhandenen Bildschirmtext-Verbindungsleitungen können teilweise den Bildschirmtext-Verkehr von 15 mal so vielen Teilnehmern verarbeiten wie heute vorhanden sind. Selbst die für Ende 1986 aufgestellten Bildschirmtext-Prognosen lagen immer noch um 30 v. H. über dem Bestand.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister aus der tatsächlichen Entwicklung bisher keine ausreichenden Folgerungen gezogen. Auch fehlt eine Vorgabe zur sinnvollen Nutzung der zu früh eingebauten und voraussichtlich über Jahre hinweg überzähligen Einrichtungen im Datenübertragungsnetz.

74.2.4

Bei mehreren Direktionen wurde der Bestand an Geräteeinschüben für digitale Übertragungssysteme mit dem tatsächlichen Bedarf verglichen. Dabei wurde festgestellt, daß Geräteeinschübe über den Bedarf hinaus eingebaut worden waren und umfangreiche Bestände an nicht eingebauten, auf absehbare Zeit nicht benötigten Geräteeinschüben vorgehalten wurden.

In einem Direktions-Bezirk wurden bei sämtlichen in die Prüfung einbezogenen neun Datenumsetzerstellen alle für die Vollbestückung der Aufnahmerahmen erforderlichen Einschübe beschafft, ohne daß dabei der tatsächliche Bedarf berücksichtigt worden war. Die Beschaffungskosten für die unbeschalteten Einschübe betrugen 541 000 DM.

In allen Fällen wurden die Beanstandungen durch die Direktionen anerkannt.

Aufgrund der Feststellungen ist zu vermuten, daß auch in anderen, nicht überprüften Datenumsetzerstellen zu viele Einrichtungen eingebaut worden sind. Die Gesamtsumme der über den Bedarf vorgehaltenen Sachmittel dürfte demnach ein Vielfaches der genannten Summen betragen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister im Wege der Dienstaufsicht bei allen Direktionen darauf hinwirkt, daß der Bestand an Einschüben dem Bedarf angepaßt wird.

74.2.5

Das Datenübertragungsnetz wuchs in den letzten Jahren entsprechend dem Zugang an Datenteilnehmern der verschiedenen Dienste und Geschwindigkeitsklassen stark an. Die beantragten Datenanschlüsse wurden über das vorhandene Datenübertragungsnetz nach dem Antragseingang geschaltet, wobei jeweils die nächste zur Verfügung stehende Schaltmöglichkeit ausgenutzt wurde. Dies hatte zur Folge, daß allmählich auch weitgehend parallel laufende Datenanschlüsse von ihrer Quelle über mehrere unterschiedliche Systeme und Wege bis zu ihren nicht weit auseinanderliegenden Zielen geführt worden sind.

Derartige in der gleichen Richtung laufende Datenanschlüsse sollten zusammengefaßt und — unter Umgehung von Zwischenschaltpunkten — auf einem gemeinsamen Quersystem direkt bis zum gemeinsamen Endpunkt durchgeschaltet werden. Diese Maßnahme spart digitale Übertragungssysteme sowie Raum in den Datenumsetzerstellen ein, verringert die Fehlerrate bei der Datenübertragung und vermindert die Gefahr von Störungen und Unterbrechungen beim Datenverkehr.

In mehreren Bezirken wurde festgestellt, daß bei Netzoptimierungen zusätzliche Kabel nicht hätten verlegt werden müssen und daß in großem Umfang digitale Übertragungssysteme freigeschaltet werden könnten. Auch dort, wo bereits entsprechende Untersuchungen durch die Fernmeldeämter durchgeführt worden waren, sind in manchen Verkehrsbeziehungen nochmals Einsparungsmöglichkeiten von bis zu 20 v. H. der dann noch vorhandenen Systeme aufgezeigt worden.

74.2.6

In dem Zeitraum von Mitte 1984 bis Mitte 1986 ergingen mehr als 50 teilweise sehr umfangreiche Verfügungen und Rundschreiben mit Bestimmungen, die für die Planung von Datenumsetzerstellen maßgebend sind. Die in diesen Vorschriften verwendeten Formulierungen (z. B. „Regelungen, die der Festlegung in dieser Verfügung nicht entsprechen, sind nicht mehr anzuwenden"), mit denen teilweise vorangegangene Verfügungen und Rundschreiben außer Kraft gesetzt, berichtigt oder modifiziert wurden, ließen nicht ohne weiteres erkennen, welche Bestimmungen jeweils noch gültig waren.

Die Vielzahl der vorhandenen Vorschriften und deren zum Teil mangelnde inhaltliche Übersichtlichkeit waren ebenso wie das Fehlen wichtiger Bestimmungen in vielen Fällen für falsche oder mangelhafte Planungsentscheidungen ursächlich.

74.2.7

Eine Direktion ordnete an, in allen 102 Ortsvermittlungsstellen eines Ortsnetzes Datenumsetzerstellen einzurichten. Dadurch sollten die Infrastruktur der unteren Netzebene des Integrierten Daten- und Textnetzes sowie die Dienstgüte verbessert und das Ortsverbindungskabelnetz entlastet werden.

Die Untersuchung aller Datenumsetzerstellen-Baumaßnahmen des Jahres 1985 in diesem Ortsnetz ergab, daß der Aufbau von 15 Datenumsetzerstellen nicht erforderlich war. Die Kosten für den Aufbau einer Datenumsetzerstelle betragen etwa 60 000 DM. Insgesamt wurden damit 900 000 DM unnötig ausgegeben.

Die Direktion hat bereits zugesagt, die festgestellten Sachverhalte in ihre weiteren Entscheidungen einzubeziehen. Falls sich kein Bedarf abzeichne, sollen die bereits aufgebauten Datenumsetzerstellen nicht in Betrieb genommen werden.

74.2.8

Die Vorprüfungsstellen hatten auch den Auftrag, den angefallenen Montageaufwand bei Einsatz posteigener Kräfte und den Aufwand bei Ausführung durch Auftragnehmer vergleichend zu untersuchen. Dies war nur bei einer Direktion möglich, weil allein dort Leistungen durch Auftragnehmer angefallen waren. In allen anderen Bezirken wurde nach Verfügungen des Bundesministers, alle Montagearbeiten in den Datenumsetzerstellen durch Kräfte der Deutschen Bundespost ausführen zu lassen, verfahren.

Der Vergleich zeigt, daß ungeachtet des in Rechnung gestellten, um über 20 v. H. höheren Stundenlohns bei den Auftragnehmern die durchgeführten Aufbauleistungen im Ergebnis um ein Drittel billiger waren als bei der Montage durch eigene Kräfte. Werden die Gemeinkosten für die posteigenen Kräfte hinzugerechnet, vergrößert sich die Differenz.

Der Bundesminister sollte die Kosten in diesem Bereich überwachen und Maßnahmen ergreifen, damit durch organisatorische Änderungen die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von eigenen Kräften verbessert und an die der Auftragnehmer so nahe wie möglich herangeführt wird. Sollte dies nicht möglich sein, wäre die Entscheidung, grundsätzlich nur eigene Kräfte einzusetzen, nicht für unbestimmte Zeit aufrechtzuerhalten.

74.2.9

Nach der derzeitigen Organisation ist im gesamten Bereich der Deutschen Bundespost nur ein Fernmeldezeugamt für den Einkauf, die Lagerhaltung und die Belieferung der Fernmeldeämter mit Geräten der Datenübertragungstechnik zuständig.

Die Prüfung in diesem Fernmeldezeugamt ergab bei allen in die Prüfung einbezogenen Gegenständen zu hohe Lagerbestände. Gemessen an den Bestellungen im 1. Halbjahr 1986 dürften die Vorräte für ein bis zwei Jahre — bei einzelnen Gegenständen auch länger — ausreichen. Zum Teil wurden im Jahre 1986 ungeachtet bereits überhöhter Lagerbestände weitere größere Mengen eingekauft, obwohl sich die abgeforderten Mengen der Ämter gegenüber dem Jahre 1985 verringert hatten.

Durch die überhöhten Bestände wurden Finanzmittel von mehreren Millionen DM zu früh oder — falls die Gegenstände wegen der technischen Weiterentwicklung oder der Veränderung der Teilnehmerstrukturen nicht mehr benötigt werden — unnötig ausgegeben. Die Lagerbestände sollten dem benötigten Bedarf angepaßt werden.

74.2.10

Die Vorprüfungsstellen und der Bundesrechnungshof haben weitere organisatorische Mängel bei der Planung, der Aufstellung von Bauanschlägen, der Koordination der beteiligten Dienststellen und bei der Materialversorgung festgestellt, die mit dem Bundesminister noch im einzelnen erörtert werden.

74.2.11

Zusammenfassend hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, daß der Bundesminister

- die Vorgaben zur Erstellung und Auswertung der Prognosen überarbeiten sollte, um eine sachgerechte Bedarfsermittlung sicherzustellen;

— dafür Sorge tragen sollte, daß nur die technischen Einrichtungen eingekauft und bereitgestellt werden, die dem tatsächlichen Bedarf entsprechen;

— die Ausbaustrategie verbessern sollte, damit die Planungsstellen bedarfsgerechte und kostengünstige Ausbauplanungen erstellen können;

— die Vielzahl der Einzelregelungen in dem Bereich der Datentechnik daraufhin überprüfen sollte, ob sie notwendig und praktikabel sind;

— den Ursachen nachgehen sollte, soweit der Montageaufwand bei Einsatz posteigener Kräfte teurer als bei Vergabe an Private ist.

74.3

Der Bundesminister hat die Mängel im wesentlichen anerkannt. Er hat sie damit begründet, daß die Datendienste in den letzten Jahren durch die wiederholte Einführung neuer Dienstleistungen, durch zum Teil nicht vorhersehbare Steigerungsraten bei einzelnen Diensten und Geschwindigkeitsklassen und durch den Einsatz neuer Techniken geprägt worden seien und daß die Bedarfsdeckung Vorrang vor allen anderen Überlegungen gehabt habe. Viele der aufgezeigten Mängel seien bei den nachgeordneten Stellen durch die Mißachtung bestehender Vorschriften aufgetreten.

Die mangelhafte statistische Sicherheit der Prognosen für die Entwicklung der einzelnen Datendienste hat er nicht bestritten, jedoch auf ablauforganisatorische Verfahrensweisen verwiesen, durch die eine über dem Bedarf liegende Anmeldung grundsätzlich ausgeschlossen sei.

Zu der von einer Direktion vorgesehenen Einrichtung von Datenumsetzerstellen in allen Ortsvermittlungsstellen eines großen Ortsnetzes ohne Berücksichtigung des Bedarfs erklärt der Bundesminister, daß er diese Maßnahme als Pilotprojekt betrachte und mit den Maßnahmen einverstanden gewesen sei. Aus verschiedenen Gründen sei er nach wie vor an den Ergebnissen dieses Pilotprojekts interessiert.

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß bei einer Direktion Aufbauleistungen durch Auftragnehmer billiger als die Montage durch eigene Kräfte seien, hält der Bundesminister für nicht repräsentativ. Er stimmt jedoch den Forderungen des Bundesrechnungshofes zu, die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes eigener Kräfte bei der Montage von technischen Einrichtungen im Fernmeldewesen zu verbessern und die grundsätzliche Entscheidung für den Einsatz eigener Kräfte ständig zu überprüfen.

Schließlich hat der Bundesminister eine Reihe von Maßnahmen aufgezählt, die er bereits während oder nach der Prüfung eingeleitet habe oder demnächst einleiten werde, damit der Dienstbetrieb im gesamten Bereich reorganisiert und verbessert wird.

74.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sie ausreichen, die Datenübertragung so zu organisieren, daß die unwirtschaftliche und unübersichtliche Verfahrensweise bei den nachgeordneten Stellen entscheidend verbessert wird. Der Bundesminister wird im übrigen dafür zu sorgen haben, daß seine Vorschriften von den nachgeordneten Stellen eingehalten werden.

Die Erklärung des Bundesministers zum Investitionsverhalten einer Direktion überzeugt nicht. Die zum Pilotprojekt erklärte Maßnahme wurde als Ergebnis der Prüfung abgebrochen. Inzwischen sollen nur noch dort Datenumsetzerstellen aufgebaut werden, wo Bedarf erkennbar ist. Hinzu kommt die Zusage der Direktion, bereits aufgebaute Einrichtungen nicht mehr in Betrieb zu nehmen. Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß Datenumsetzerstellen nur dort aufgebaut werden sollen, wo Bedarf vorhanden ist und durch andere Maßnahmen wirtschaftlich nicht abgedeckt werden kann.

Der Bundesrechnungshof wird die Vorhaben der Deutschen Bundespost im Bereich der Datenübertragungstechnik weiter beobachten.

75 Gestaltung und Abgrenzung der Amtsbezirke von Fernmeldeämtern

75.0

Im Bereich der Fernmeldeämter entstehen durch Mängel bei der Abgrenzung der Amtsbezirke, der Festlegung der Amtssitze und der Bildung örtlich abgesetzter Organisationseinheiten vermeidbare Mehrkosten und organisatorische Schwierigkeiten.

Eine Neuabgrenzung der Amtsbezirke erscheint in mehreren Fällen zumindest mittelfristig erforderlich.

75.1

Im Bereich der Deutschen Bundespost bestehen 108 Fernmeldeämter. Sie gehören zu der unteren Stufe des dreistufigen Organisationsaufbaus der Deutschen Bundespost. Die Aufgaben der Fernmeldeämter und die Grundlagen für die Gestaltung ihrer Aufbauorganisation sind in einer Organisationsrichtlinie beschrieben.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat die Einrichtung von acht Fernmeldeämtern, die Festlegung des jeweiligen Sitzes, die Abgrenzung der Zuständigkeitsbezirke und der örtlich abgesetzten Organisationseinheiten sowie den Personaleinsatz geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Das derzeit bestehende hohe Maß an Wegeleistungen im Bereich aller Fernmeldeämter von jährlich etwa 500 Mio. km — das entspricht einem Personalbedarf von etwa 10 000 Arbeitsposten — stellt einen erheblichen Kostenfaktor dar. Es hat neben aufgabenbezogenen auch aufbauorganisatorische Ursachen. Ansätze zur Verringerung des Wegeaufwands bieten insbesondere auch die Abgrenzung von Einsatzbezirken und die Festlegung von Regelarbeitsstellen.

Bei den geprüften Fernmeldeämtern grenzt gelegentlich ein großer Amtsbezirk an einen kleinen an. Das große Fernmeldeamt hat zudem meist einen unzweckmäßigen Zuschnitt oder sogar seinen Amtssitz außerhalb des Arbeitsschwerpunktes. Durch die unzweckmäßige Abgrenzung von Amtsbezirken entstehen nicht nur Mehrkosten, sondern auch Probleme bei der Personalführung. Bei mehreren Fernmeldeämtern folgt der jeweilige Amtsbezirk nicht den gegebenen Strukturen des Fernmeldenetzes, wie es die Organisationsrichtlinie des Bundesministers fordert.

Die betroffenen Direktionen haben zum Teil die Problematik bereits erkannt und Untersuchungen über eine Neuabgrenzung der Amtsbezirke eingeleitet. Soweit benachbarte Fernmeldeämter zu verschiedenen Direktionsbezirken gehören, bereitet die Neuabgrenzung offenbar Schwierigkeiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte sich der Bundesminister in diesen Fällen entscheiden, ob und in welcher Form eine Neuabgrenzung zweckmäßig ist, und dazu entsprechende Untersuchungen durchführen.

Angesichts bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen den Amtsbezirken von Fernmeldeämtern erscheint es zweckmäßig, die von der Deutschen Bundespost mittelfristig geplante Umstrukturierung der Fernmeldeämter zum Anlaß zu nehmen, diese Organisationsprobleme unter Abwägung des Nutzens (Verringerung von Wegeaufwand, Verbesserung der Führbarkeit durch zweckmäßige Dienststellengrößen, Kundenfreundlichkeit) mit dem Veränderungsaufwand (insbesondere im sozialen/personellen Bereich) gleichsam in einem Arbeitsgang in Angriff zu nehmen. Die dauerhaften betrieblichen Vorteile einer Neuorganisation dürften die nur vorübergehend anfallenden Umstellungskosten übertreffen.

Auch bei der Bildung örtlich abgesetzter Organisationseinheiten wurden Mängel in den Aufgabengruppen Fernmeldebezirk, Fernsprechentstörung, Anmeldebezirk und Fernmeldebaubezirk festgestellt. Weiter wird bei der Festlegung von Regelarbeitsstellen noch immer nicht wirtschaftlich und sparsam verfahren (vgl. Bemerkungen 1983 vom 10. Oktober 1983 — Drucksache 10/574 Nr. 61 —). In verschiedenen Aufgabengruppen könnten durch Verlegung von Regelarbeitsstellen in den jeweiligen Arbeitsbezirk allein bei den geprüften Fernmeldeämtern nicht unbeträchtliche Kosteneinsparungen erzielt werden.

Angesichts der bisherigen problematischen räumlichen Unterbringung eines untersuchten Fernmeldeamtes erscheint aufgrund von Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Neubauplanung eine Untersuchung alternativer Standorte erforderlich, um die Baumaßnahme möglichst innerhalb des Amtsbezirkes und zügig realisieren zu können.

75.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Den Beurteilungen zu der wirtschaftlichen Bedeutung einer zweckmäßigen Abgrenzung der Fernmeldeämter, der Festlegung ihrer Amtsbezirke und der jeweiligen Amtssitze hat er voll zugestimmt.

In seiner Stellungnahme geht der Bundesminister auf die historische Entwicklung der Fernmeldeämter und die Einflüsse auf die Aufbauorganisation ein, die sich aus kundendienstlichen, wirtschaftspolitischen, landespolitischen oder personalpolitischen Interessen ergäben. Er sei jedoch bestrebt, die Verhältnisse im Sinne der Anregungen des Bundesrechnungshofes zu verbessern.

Mit einer ohnehin geplanten neuen Konzeption für die künftige Organisationsstruktur der Fernmeldeämter will der Bundesminister die Aufbauorganisation an die Erfordernisse eines markt- und kundenorientierten Vertriebs- und Kundendienstes, einer integrierten Technik und eines universellen digitalen Kommunikationsnetzes anpassen.

Zur zeitlichen Realisierung der notwendigen Umgestaltung hat er auf die zu erwartenden Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen hingewiesen. Soweit die Bundesregierung das Fernmeldewesen neu strukturieren werde, könnten vor dieser Grundsatzentscheidung tiefgreifende Veränderungen nicht mehr durchgeführt werden.

Als erste Reaktion auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Neubauplanung für ein geprüftes Fernmeldeamt hat der Bundesminister zugesagt, daß die Planungen schnellstens abgeschlossen und realisiert würden, damit die bestehenden Nachteile ausgeräumt werden. Für den Neubau sei ein Standort vorgesehen, der dem Arbeitsschwerpunkt sehr nahe komme. Mit dem Grunderwerb sei in den Jahren 1988/89 zu rechnen, die Fertigstellung des Neubaus sei im Jahre 1993 zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

76 Bewirtschaftung und Verbleib von Fernmeldezeug

76.0

Der Verbleib von Fernsprechteilnehmereinrichtungen aus Betriebslagern der Deutschen Bundespost, insbesondere von höherwertigen Fernsprechapparaten, ist in einer Vielzahl von Fällen nicht nachgewiesen. Auch sind Fernsprechapparate von Postbediensteten entwendet worden.

76.1

Die Vorprüfungsstellen von elf Direktionen haben in den Jahren 1985 und 1986 die Materialvorräte in 61 Betriebslagern stichprobenweise geprüft.

76.1.1

Dabei zeigte sich, daß die Vorschriften zum Nachweis des Verbleibs von Teilnehmerendeinrichtungen in vielen Fällen nicht eingehalten werden. So fehlten in rd. 14 v. H. der untersuchten Fälle die Kundendaten auf den Buchungsbelegen, obwohl dies zwingend vorgeschrieben ist.

76.1.2

In etwa 3 v. H. der untersuchten Fälle haben Bedienstete Teilnehmereinrichtungen im Gesamtwert von rd. 34 000 DM ungerechtfertigt abgefordert oder nicht an die Lager zurückgegeben. Es muß davon ausgegangen werden, daß sie in Verlust geraten sind. Darüber hinaus ist der Verbleib von weiteren Design-Fernsprechapparaten im Gesamtwert von rd. 140 000 DM nicht nachgewiesen, weil entsprechende Buchungsbelege fehlen.

76.1.3

Im Rahmen dieser Prüfung hat eine Vorprüfungsstelle auch festgestellt, daß Bedienstete zweier Dienststellen über einen längeren Zeitraum u. a. mit manipulierten Buchungsbelegen größere Mengen höherwertiger Fernsprechapparate abgefordert hatten. Diese Geräte schlossen sie zum Teil bei Kunden ohne Kenntnis der Dienststelle an, so daß diese Maßnahmen nicht gebührenwirksam wurden. Vier Beamte wurden vom Dienst suspendiert, drei Tarifkräften wurde gekündigt.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die dem lückenlosen Nachweis des Verbleibs von Material dienenden Vorschriften nicht beachtet wurden. Dies hat dazu beigetragen, daß der Deutschen Bundespost wirtschaftliche Nachteile entstanden sind. Wozu mangelnde oder unzureichende Kontrollen führen können, zeigen auch die aufgeführten Fälle strafbaren Verhaltens.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um Mitteilung gebeten, inwieweit und gegebenenfalls zu welchem Termin die Einführung einer maschinellen (datenverarbeitungsmäßigen) Prüfung der dem Materialnachweis dienenden Daten beabsichtigt sei, die die Kontrollmöglichkeiten verbessern würde.

76.3

Die geprüften Direktionen haben die Mängel grundsätzlich anerkannt und das Erforderliche zur Einhaltung der Vorschriften veranlaßt.

Der Bundesminister hat unter Hinweis auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes sämtliche Direktionen noch einmal nachdrücklich auf die Einhaltung der Vorschriften hingewiesen. Darüber hinaus wird im Bereich einer Direktion für die Fernsprechentstörung vorab ein Verfahren erprobt, mit dem festgestellt werden soll, ob beim Austausch von Fernsprechapparaten im Zuge der Entstörung jeweils die gestörten Apparate innerhalb von zwei Monaten zurückgeliefert werden.

Zur Frage der maschinellen Prüfung hat der Bundesminister dargelegt, daß eine solche Prüfung zur Zeit nicht möglich sei, weil die Datenverarbeitungssysteme der Materialwirtschaft und des Fernmelderechnungsdienstes untereinander nicht dialogfähig seien. Er werde jedoch das Verfahren für eine maschinelle Prüfung untersuchen lassen, sobald sich ein neu erstelltes Datenverarbeitungssystem für die Materialwirtschaft als arbeitsfähig erwiesen habe. Ergebnisse hierzu seien nicht vor dem Jahre 1988 zu erwarten. Jedoch solle schon jetzt ein Grobkonzept für eine maschinelle Prüfung erarbeitet werden.

76.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Eine sorgfältige Kontrolle ist um so notwendiger geworden, seitdem in höherem Maße höherwertige Fernsprechapparate eingesetzt werden. Dadurch steigt die Gefahr von unberechtigten Verfügungen, auch von strafbaren Entwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 1987 eine schwerpunktmäßige Prüfung der Bestände und des Einsatzes von Fernsprechapparaten in höherwertiger Ausstattung durch die Vorprüfungsstellen bei elf Direktionen veranlaßt und wird erforderlichenfalls darüber erneut berichten.

77 Personalentwicklung 1986

77.0

Die Anpassung der Personalzahlen an den tatsächlichen Bedarf ist auch im Jahre 1986 hinter den gegebenen Möglichkeiten zurückgeblieben. Anstatt vorhandene erhebliche Personalüberhänge abzubauen, sind der Personalbestand und die Zahl der im Haushalt ausgewiesenen Stellen weiter erhöht worden.

77.1

Mit der Zunahme der Arbeitskräfte im Jahre 1986 hat sich die Vorjahresentwicklung fortgesetzt. Zwar fiel der Personalanstieg mit 982 Arbeitskräften im Jahresdurchschnitt geringer aus als im Jahre 1985, in dem es einen Nettozuwachs von 2 485 Arbeitskräften gegeben hatte. Dennoch haben zahlreiche Hinweise des Bundesrechnungshofes und auch anderer Stellen auf

überhöhte Personalvorhaltung weder das Anwachsen der Arbeitskräftezahl verhindert noch zu einer ausreichenden Zahl von Umsetzungen innerhalb des Personalbestandes geführt.

Die Zunahme der Arbeitskräfte bewegt sich im Rahmen des Haushaltsplans. Die Stellenansätze sind entgegen der seit Jahren wiederholt angekündigten Personalkonsolidierung noch um 2 300 vermehrt worden. Diese Erhöhung war schon deshalb unnötig, da im Jahresdurchschnitt 3 789 Arbeitskräfte weniger als nach den Stellenansätzen zulässig beschäftigt worden sind.

77.2

Im einzelnen haben sich die Stellenansätze, die Zahl der durchschnittlich beschäftigten Arbeitskräfte und die Personalposten im Jahre 1986 gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

	Stellen für Arbeitskräfte (Soll)		Durchschnittlich beschäftigte Arbeitskräfte (Ist)		Personalbedarf in Personalposten		Nachrichtlich: Verkehrsentwicklung in v. H.
	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	
Postämter	– 960[1])	– *0,40*	– 753	*–0,31*	–1 226	*–0,50*	+3,7
Postgiroämter	+ 64	+ *0,36*	+ 245	*+1,46*	+ 10	*+0,06*	+0,7
Postsparkassenämter	– 32	– *1,87*	+ 34	*+2,11*	+ 8	*+0,48*	
Ämter des Fernmeldewesens	+3 163[2])	+ *1,85*	+1 340	*+0,79*	+1 068	*+0,60*	+5,7
Regionale Mittelbehörden	+ 100[3])	+ *0,53*	– 45	*–0,24*	– 78	*–0,40*	
Zentrale Mittelbehörden	+ 401[4])	+ *7,41*	+ 133	*+2,44*	+ 223	*+3,92*	
Ministerium	+ 26	+ *2,06*	+ 28	*+2,24*	+ 31	*+2,46*	
Sonderetat[5])	– 462	*–60,63*	—	—	—	—	
Insgesamt	+2 300	+ *0,50*	+ 982	*+0,22*	+ 36	*+0,01*	+4,6

[1]) Ohne 41 zu den zentralen Mittelbehörden verlagerte Stellen
[2]) Ohne 247 zu den zentralen Mittelbehörden verlagerte Stellen
[3]) Stellen für die Post-Spar- und Darlehensvereine
[4]) Einschließlich 288 von den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens verlagerte Stellen
[5]) Personalreserve (Rundungsposten)

77.2.1

Bei den Postämtern ist die Personalentwicklung leicht rückläufig. Dies ist bei insgesamt steigenden Verkehrszahlen auf den teilweise stagnierenden Verkehr in personalintensiven Bereichen (Paketdienst) und vor allem auf die fortschreitende Technisierung (Briefdienst) zurückzuführen. Gleichwohl bestehen immer noch erhebliche Personalreserven. Die Konsequenzen hieraus sind jedoch nicht immer gezogen worden. So wurde die vom Bundesminister veranlaßte Neubemessung des Schalterdienstes wieder rückgängig gemacht und die seit langem beabsichtigte Einführung sogenannter rollierender Dienstpläne im Zustelldienst nicht mehr konsequent weiterverfolgt. Allein diese Maßnahmen hätten nach den eigenen Berechnungen des Bundesministers Personaleinsparungen von mindestens 3 000 bis 4 000 Kräften zur Folge.

77.2.2

Der Personalzuwachs bei den Postgiroämtern ist im Hinblick auf die zur Rationalisierung getätigten Investitionen im Datenverarbeitungsbereich weit überwiegend nicht gerechtfertigt. Die Betriebsrationalisierung sollte nach Angaben des Bundesministers im Zeitraum der Jahre 1983 bis 1986 zu Personaleinsparungen von wenigstens 4 000 Kräften — das sind rd. 25 v. H. des im Postgirodienst beschäftigten Personals — führen. Nach früheren Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen 1984 vom 5. Oktober 1984 — Drucksache 10/2223 Nr. 86 —) liegen die hier möglichen Personalverminderungen mit rd. 6 000 Kräften noch wesentlich höher. Diese Einsparungsmöglichkeiten sind nicht verwirklicht worden. Statt dessen weist der für das Jahr 1986 errechnete Personalbedarf gegenüber dem Vorjahr noch einen geringen Zuwachs aus.

77.2.3

Bei den Postsparkassenämtern waren zwar die Stellenansätze im Haushaltsverfahren für das Jahr 1986 gekürzt worden, die Zahl der Arbeitskräfte und die Zahl der Personalposten ist jedoch im Jahresdurchschnitt angestiegen (Ausnutzen des Stellenpuffers). Trotz des vermehrten Einsatzes der Datenverarbeitung in den zurückliegenden sechs Jahren hat sich die

Betriebsrationalisierung beim Personalbedarf noch nicht voll ausgewirkt. So sind im Jahre 1986 durchschnittlich nur rd. 40 Kräfte, das sind knapp 2,5 v. H., weniger beschäftigt worden als im Jahre 1983. Der Rationalisierungserfolg war ursprünglich zweieinhalbmal so hoch veranschlagt worden.

77.2.4

Die Ämter des Fernmeldewesens weisen wiederum Zunahmen sowohl bei den Stellenansätzen als auch bei der Zahl der Arbeitskräfte und bei den Personalposten aus. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den vorliegenden Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 — Drucksache 9/2109 Nr. 73 —; Bemerkungen 1985 vom 11. Oktober 1985 — Drucksache 10/4367 Nr. 72 —; Bemerkungen 1986 vom 10. Oktober 1986 — Drucksache 10/6138 Nr. 62 — sowie Nr. 80). Danach sind unter Berücksichtigung der anhaltenden Verkehrszunahme noch erhebliche Personalreserven im Fernmeldewesen vorhanden.

So führen die in den Bemessungswerten enthaltenen Zuschläge, z. B. für Warte- und Leerzeiten, die auch nicht teilweise auf die Verteilzeiten angerechnet werden, zu einem Überhang von rechnerisch wenigstens 6 450 Kräften. Für bei der Personalbemessung berücksichtigte umfängliche Vorsorgemaßnahmen an technischen Einrichtungen, deren Notwendigkeit und betrieblicher Nutzen nicht begründbar sind, errechnen sich rd. 3 800 Mehrkräfte. Die Personalüberkapazitäten, die auf überholten, den technischen Fortschritt und die tatsächlichen Betriebsabläufe nicht berücksichtigenden Bemessungswerten beruhen, sind auf wenigstens rd. 4 950 Kräfte zu veranschlagen. Die bei der Personalbemessung teilweise miterfaßten Arbeiten, die von Privatunternehmern ausgeführt werden, bewirken eine personelle Reserve von rd. 2 000 Kräften. Weitere 3 000 Kräfte werden einer Mitteilung des Bundesministers zufolge aufgrund der internen Rationalisierungsschutzvorschriften bei den Ämtern des Fernmeldewesens über die betrieblichen Erfordernisse hinaus vorgehalten (vgl. auch Nr. 78 für die gesamte Deutsche Bundespost).

77.2.5

Bei den regionalen Mittelbehörden ist die Zahl der Arbeitskräfte und die Zahl der Personalposten leicht zurückgenommen worden. Hier zeigt der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1985 (Plenarprotokoll S. 11008 bis 11023 i. V. m. Drucksache 10/3509 S. 24 bis 28), wonach das Personalvolumen mittelfristig vermindert werden soll, erste Auswirkungen. Die Erhöhung der haushaltsmäßigen Stellenansätze ist auf die Ausweitung des Geschäftsbetriebs bei den Post-Spar- und Darlehensvereinen zurückzuführen, deren Stellen — bei Kostenerstattung — im Haushaltsplan der Deutschen Bundespost mitveranschlagt werden.

77.2.6

Die Personalentwicklung bei den zentralen Mittelbehörden weist wie in den Vorjahren relativ die stärksten Zuwächse aus, und zwar sowohl bei den Stellenansätzen als auch bei den Arbeitskräften und bei den Personalposten. Vom Jahre 1982 bis zum Jahre 1986 ist die Zahl der Arbeitskräfte netto um 925 oder 19,8 v. H. angestiegen. Dies hat u. a. zur Festlegung verbindlicher Personalobergrenzen ab dem Haushaltsjahr 1987 geführt, die ohne Zustimmung des Bundesministers der Finanzen nicht überschritten werden dürfen. In diesem Zusammenhang überprüft der Bundesminister den Personalbedarf der Zentralämter auf seine Notwendigkeit hin. Bisher wird dort der Personalbedarf im Gegensatz zu den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens zum weitaus überwiegenden Teil nach unternehmenspolitischen Vorstellungen und nicht nach methodischen Verfahren festgesetzt.

77.2.7

Beim Ministerium sind die Personalzahlen weiter angestiegen. Die Personalentwicklung hat sich jedoch innerhalb der durch den Haushaltsplan gezogenen Grenzen bewegt.

77.3

Für das Jahr 1987 sind die Stellenansätze im Haushaltsplan in derselben Höhe wie für das Jahr 1986 ausgebracht worden. Mehrforderungen hat der Bundesminister nicht geltend gemacht.

77.4

Die Anpassung der Personalzahlen an den tatsächlichen Bedarf muß angesichts der vom Bundesrechnungshof ermittelten Personalreserve bei den Postämtern, den Postgiroämtern und den Ämtern des Fernmeldewesens nachdrücklicher betrieben werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gibt es keine sachliche Begründung dafür, die Stellenansätze im Haushaltsplan der Deutschen Bundespost weiter auszuweiten. Vielmehr sollte mit einer mittelfristigen Absenkung nunmehr begonnen werden.

Mit den vorhandenen Überhängen dürften auf absehbare Zeit sowohl etwaiger Personalmehrbedarf aus Verkehrszuwächsen als auch aus der Erweiterung des Dienstleistungsangebotes abgedeckt werden können. Im übrigen sollte die natürliche Personalfluktuation von rd. 15 000 Kräften im Jahr zum Abbau vorhandener Überkapazitäten genutzt werden.

77.5

Der Bundesminister erkennt die Sachverhalte, die den aufgeführten Einsparungsmöglichkeiten zugrunde liegen, grundsätzlich an, ohne sich zu den Feststellungen im einzelnen geäußert zu haben. Er hält jedoch das Einsparungsvolumen „unter Beachtung der erforderlichen Dienstgüte für nicht realistisch".

77.6

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht. Insbesondere hat er nicht dargelegt, inwieweit

ein Zusammenhang zwischen dem Abbau von Personalüberhängen und der Aufrechterhaltung der Dienstgüte zu sehen ist. Der Bundesrechnungshof bleibt weiterhin dabei, daß Einsparungsmöglichkeiten in den von ihm genannten Größenordnungen bestehen. Er weist im übrigen darauf hin, daß der Bundesminister selbst im Jahre 1984 allein für Rationalisierungen im Rahmen der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung für den Zeitraum von 1985 bis 1990 von möglichen Einsparungen von mindestens 30 000 Kräften ausgegangen ist.

78 Rationalisierungsschutz

78.0

Der Bundesminister hat aufgrund seiner Rationalisierungsschutzregelungen 3 500 Personalposten beibehalten, die betrieblich nicht mehr erforderlich sind. Dieser zusätzliche Personalbedarf ist nicht begründet, da das betroffene Personal überwiegend bereits auf anderen Personalposten beschäftigt wird. Darüber hinaus werden die Regelungen in der Praxis zu großzügig gehandhabt.

78.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Zu den bei der Deutschen Bundespost bestehenden Rationalisierungsschutzvorschriften — Rationalisierungsschutz nach den Tarifverträgen und der entsprechenden Anwendung für Beamte sowie Rationalisierungsschutz nach der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung (Zweite VO zu § 26 Abs. 4 Nr. 2 BBesG) — hat sich der Bundesrechnungshof bereits früher geäußert (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 vom 30. September 1976 — Drucksache 7/5849 Nr. 313 — und Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1977 vom 3. September 1979 — Drucksache 8/3238 Nr. 143 —).

Im Jahre 1986 hat er — überwiegend durch die Vorprüfungsstellen — in elf Direktionsbezirken bei 56 Ämtern des Post- und Fernmeldewesens die Anwendung der Rationalisierungsschutzregelungen nach den Tarifverträgen Nr. 306 und 307 sowie nach den vom Bundesminister für die Beamten erlassenen entsprechenden Vorschriften geprüft. In die Stichprobenerhebung sind insgesamt 1 030 Sozialpläne für rd. 7 400 Arbeitskräfte einbezogen worden. Die Sozialpläne der Deutschen Bundespost regeln — im Gegensatz zur Privatwirtschaft — die Unterbringung der von Rationalisierung betroffenen Arbeitskräfte gegebenenfalls auf anderen Personalposten.

78.2 Nicht realisierter Minderbedarf

Nach den personalwirtschaftlichen Regelungen des Bundesministers dürfen durch Rationalisierungsmaßnahmen entbehrlich werdende Personalposten weiter beibehalten werden, wenn die dort beschäftigten Arbeitskräfte nicht zu gleichwertigen Bedingungen auf anderen Personalposten untergebracht werden können. Dieser betrieblich nicht mehr erforderliche Personalbedarf (sogenannter nicht realisierter Minderbedarf) ist bundesweit mit 3 500 Personalposten ausgewiesen und betrug Ende des Jahres 1986 bei den geprüften Ämtern rd. 950 Personalposten.

Nach den Prüfungsfeststellungen werden in der betrieblichen Praxis die meisten Arbeitskräfte, die Personalposten des nicht realisierten Minderbedarfs innehaben, als zusätzliche Vertreterkräfte oder als Aushilfskräfte auf anderen vorhandenen Personalposten eingesetzt. Außerdem werden abzuwertende Personalposten mit ihrer bisherigen Bewertung als nicht realisierter Minderbedarf ausgewiesen und gleichzeitig für dieselben Funktionen zusätzliche Personalposten mit der niedrigeren Bewertung neu bewilligt.

Das führt dazu, daß Personalbedarf doppelt bemessen wird, nämlich einmal über die Bemessung des nicht realisierten Minderbedarfs und zusätzlich über die Bemessung des Vertreterbedarfs, des Aushilfsbedarfs oder die Bewilligung von Personalbedarf aus Bewertungsgründen. Der Ende des Jahres 1986 von der Deutschen Bundespost bundesweit ausgewiesene nicht realisierte Minderbedarf in Höhe von rechnerisch rd. 3 500 Personalposten war daher überwiegend nicht erforderlich, weil die Inhaber dieser Personalposten bereits anderweitig verwendet wurden.

78.3 Sonstige Prüfungsergebnisse

Die Prüfung der Anwendung der Rationalisierungsschutzvorschriften hat darüber hinaus im wesentlichen folgendes ergeben:

78.3.1 Lohn- und Vergütungssicherung

Rationalisierungsbetroffenen Tarifkräften stehen zur Sicherung ihres Anspruchs auf Lohn oder Vergütung besondere Sicherungs- oder Schutzfristen zu. Maßgebend für den Beginn dieser Fristen ist der „Eintritt der Rationalisierungsmaßnahme". Während der Dauer der Sicherungsfristen werden Ausgleichszulagen in Höhe der Differenz zwischen dem bisherigen und dem zukünftigen Entgelt gewährt.

Nach den Prüfungsergebnissen waren die tarifvertraglich vereinbarten Fristen zur Sicherung des Lohnes und der Vergütung bei mindestens 60 Sozialplänen fehlerhaft ermittelt worden. Änderungskündigungen waren trotz vorliegender Voraussetzungen vielfach nicht oder verspätet ausgesprochen worden; dabei war in der Regel nicht der für die Kündigung maßgebende „Eintritt der Rationalisierungsmaßnahme", sondern ein späterer Zeitpunkt berücksichtigt worden. Außerdem wurden Ausgleichszulagen länger gewährt, als es nach den tarifvertraglichen Vereinbarungen zulässig war, und es wurden Kräfte zum Teil unberechtigt in die Schutzregelungen miteinbezogen.

Hieraus ergaben sich für die Deutsche Bundespost in der Summe nicht unerhebliche Nachteile.

78.3.2 Unterbringung

Unter bestimmten Voraussetzungen ist es zulässig, Beamte vorübergehend auf Personalposten mit einer niedrigeren Bewertung, als es ihrer Besoldungsgruppe entspricht, zu beschäftigen. Bewerben sich rationalisierungsbetroffene Beamte in der Folge für Dienstposten, so sind sie nach den Richtlinien für das Aufstellen von Sozialplänen bevorzugt zu berücksichtigen, wenn sie mindestens die gleiche Eignung wie ihre Mitbewerber aufweisen.

Nach den Prüfungsfeststellungen wurde diese Regelung vielfach nicht sachgerecht gehandhabt. So waren zahlreiche Beamte ohne Genehmigung und ohne Unterrichtung der sogenannten Bezirksausgleichsstelle zum Teil über Jahre hinweg auf unterwertigen, nicht ausschreibungspflichtigen Personalposten beschäftigt, obwohl sich ein großer Teil von ihnen wiederholt um freie gleich- und höherwertige Personalposten beworben hatte. Dabei waren die Beamten gut beurteilt, oft kurz vor Durchführung der Rationalisierungsmaßnahme erst befördert worden und nach Aktenlage für die Beschäftigung auf dem freien Personalposten geeignet. Die Personalposten wurden jedoch mit anderen, nicht rationalisierungsbetroffenen Arbeitskräften besetzt.

Ein solches Vorgehen steht mit dem Sinn und dem Zweck des Rationalisierungsschutzes nicht im Einklang; es führt überdies nach der betriebsinternen Kostenrechnung zu beträchtlichen Mehraufwendungen. So errechnen sich für die bei der Prüfung festgestellte, bereits fünf Jahre währende unterwertige Beschäftigung eines Beamten der BesGr A 9 Z auf einem Personalposten der BesGr A 8 Mehrkosten von rd. 65 000 DM. Die Summe der Mehrkosten für die durch die Prüfung bekannt gewordenen gleichartigen Fälle beträgt ein Vielfaches davon.

78.3.3 Aufstellen von Sozialplänen

Sozialpläne sind für jede Rationalisierungsmaßnahme rechtzeitig vor ihrer Durchführung im Einvernehmen mit der zuständigen Personalvertretung zu erstellen und auf dem neuesten Stand zu halten.

Die Sozialpläne wurden nach den Feststellungen nicht immer zeitgerecht aufgestellt und nur selten auf dem neuesten Stand gehalten. Bei mehr als der Hälfte der 1 030 geprüften Sozialpläne war die Aufstellung mit einer Verzögerung von vier Wochen bis zu mehreren Jahren in Angriff genommen worden. Mit der Aufstellung war manchmal selbst dann noch nicht begonnen worden, wenn die Rationalisierungsmaßnahme schon seit einem Jahr und länger abgeschlossen war. Zu Verzögerungen beim Sozialplanverfahren trug auch die Nichtbeachtung der Fristen des § 69 Bundespersonalvertretungsgesetz bei, wonach innerhalb von sieben Arbeitstagen der Personalratsbeschluß dem Dienststellenleiter mitzuteilen ist und bei Nichteinigung die Angelegenheit binnen sechs Arbeitstagen der übergeordneten Stelle vorgelegt werden kann. Die Vorgänge wurden zum Teil monatelang nicht weiter behandelt.

In den geprüften Sozialplänen waren häufig veränderte personalwirtschaftliche und personelle Bedingungen nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus wurden auch Sozialpläne aufgestellt, ohne daß die Voraussetzungen hierfür vorlagen, wie z. B. teilweise beim Wegfall der Anrechnung der Mittagspause auf die Arbeitszeit. Der Bundesminister hatte die Direktionen hierbei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß dies keine Rationalisierungsmaßnahme sei, und die Einbeziehung der entsprechenden personalwirtschaftlichen und personellen Folgerungen in den Rationalisierungsschutz untersagt. Auch die Neukategorisierung der Dienstposten im Datenverarbeitungsbereich hätte nicht die Aufstellung eines Sozialplans erfordert, weil diese Regelung auf den Stellenplan und die Funktionsgruppen-VO (VO zu § 26 Abs. 4 Nr. 2 BBesG) zurückging; außerdem bestanden gesonderte Schutzvorkehrungen für das betroffene Personal.

78.3.4 Auswahl des in Betracht kommenden Personenkreises

Die von einer Rationalisierungsmaßnahme betroffenen Arbeitskräfte sind im Einvernehmen mit der zuständigen Personalvertretung auszuwählen und im Sozialplan zu erfassen.

Nach den Prüfungsfeststellungen haben die Dienststellen die entsprechenden Vorschriften wiederholt nicht beachtet und ihr Ermessen nicht immer sachgerecht ausgeübt. So wurden in der Regel mehr Arbeitskräfte als nur die von der Rationalisierungsmaßnahme betroffenen im Sozialplan erfaßt. Zum Teil unterblieb auch die vorgeschriebene Personenauswahl; statt dessen wurde die Gesamtzahl der bei der Dienststelle Beschäftigten in den Sozialplan aufgenommen. Die für die Auswahl der Rationalisierungsbetroffenen maßgebenden Kriterien waren im übrigen nur selten feststellbar.

Die Aufnahme nicht rationalisierungsbetroffener Arbeitskräfte in Sozialpläne hat einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand zur Folge und wirkt sich damit zugleich kostenerhöhend aus. Im übrigen werden diesem Personenkreis gegebenenfalls Vergünstigungen bei der Vergabe von Personalposten eingeräumt (z. B. Beförderungsansprüche), ohne daß dies sachlich begründet ist.

78.4 Stellungnahme des Bundesministers und abschließende Würdigung

78.4.1

Die Direktionen haben die Beanstandungen fast ausnahmslos anerkannt, eine bessere Beachtung der Bestimmungen für die Zukunft zugesagt und die finanziellen Nachteile aus der fehlerhaften Handhabung der Sicherungsfristen teilweise ausgeglichen.

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß es sich bei den ausgewiesenen Personalposten des nicht realisierten Minderbedarfs

nicht um eine Regelung des Rationalisierungsschutzes handele, sondern um eine personalwirtschaftliche Vorschrift zur Erfassung und buchmäßigen Darstellung der nach dem Bemessungsergebnis überzähligen Personalposten, deren Inhaber mangels anderer freier und zumutbarer Personalposten nicht anderweitig untergebracht werden könnten.

78.4.2

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht den personalwirtschaftlichen Inhalt der angesprochenen Regelung. Er ist allerdings weiterhin der Auffassung, daß diese Regelung zur Doppelbemessung von Personalbedarf führt und daß das Verfahren einer sachgerechten Personalbedarfsermittlung und dem ordnungsgemäßen Personalbedarfsnachweis nicht gerecht wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesminister daher, seine Regelungen über die Inanspruchnahme nicht realisierten Minderbedarfs zur Vermeidung von Doppelbemessungen beim Personalbedarf zu ändern. Außerdem sollte der Bundesminister dafür sorgen, daß rationalisierungsbetroffene Arbeitskräfte vorrangig und unverzüglich wieder auf gleichwertigen Personalposten untergebracht werden sowie Sozialpläne ohne Verzögerung behandelt und nur in dem notwendigen Umfang aufgestellt werden. Schließlich wird er sicherzustellen haben, daß im übrigen die Vorgaben im Rahmen von Rationalisierungsmaßnahmen sachgerecht angewendet werden.

79 Anpassen des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall bei der Fernsprechauskunft und der Telegrafie

79.0

Der Personaleinsatz in den Fernsprechauskunftsstellen und den der Telegrafie zugeordneten Telegrammaufnahme- und -übermittlungsstellen wird häufig nur unzureichend an den unterschiedlichen Verkehrsanfall angepaßt. Das hat sachlich nicht gerechtfertigte Bemessungszuschläge zur Folge. Eine bessere Anpassung und eine sachgemäße Ermittlung der Bemessungszuschläge würde sowohl zu einer leichteren Erreichbarkeit der Dienststellen durch die Kunden (Dienstgüte) als auch zu einer Einsparung von mehr als 110 Personalposten führen.

79.1

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1985 durch die Vorprüfungsstellen bei 21 Fernsprechauskunftsstellen und bei 8 Telegrammaufnahme- und -übermittlungsstellen personalwirtschaftliche Untersuchungen durchführen lassen.

Die Prüfung sollte Aufschluß darüber geben, ob in den Bemessungsbereichen Fernsprechauskunft und Telegrammaufnahme und -übermittlung, deren Arbeitsangebot wesentlich durch die Kundennachfrage bestimmt wird,

— der Personaleinsatz dem Verkehrsanfall bestmöglich angepaßt wurde und

— Bemessungszuschläge aus Dienstplangründen korrekt ermittelt und auf ein unumgängliches Maß beschränkt wurden.

79.1.1

Von der Vorgabe des Bundesministers, daß die stündliche Abweichung zwischen dem durch die Verkehrsnachfrage bestimmten rechnerischen Personal-Soll und der Besetzung laut Dienstplan in der Zeit von Montag bis Freitag zwischen 7 Uhr und 21 Uhr ±10 v. H., jedoch höchstens fünf Kräfte je Betriebsstelle und Verkehrsstunde, betragen darf, wurde in zahlreichen Fällen zum Teil erheblich (bis zu 75 v. H. oder 7,7 Kräfte je Meßeinheit) abgewichen.

Die geprüften Dienstpläne waren aus folgenden Gründen unzureichend an den Verkehrsanfall angepaßt:

— Die Ergebnisse der jährlichen Verkehrszählungen wurden mangelhaft in das rechnerische Personal-Soll je Verkehrsstunde umgesetzt.

— Die Zahlen des im Dienstplan dargestellten Personals und des nach dem Ergebnis der Personalbemessung zur Verfügung zu stellenden Personals wichen voneinander ab.

— Pausen und Kurzpausen, die zur Reduzierung der Platzbesetzung in Zeiten geringeren Verkehrs unter Beachtung arbeitszeitrechtlicher und tarifvertraglicher Vorgaben genutzt werden könnten, wurden ohne erkennbare Sachzwänge in Zeiten besonders hohen Verkehrsaufkommens oder von den verkehrsschwachen Nachtstunden in die Tagesstunden verschoben oder überhaupt nicht ausgewiesen.

— Insbesondere in der Zeit zwischen 0 Uhr und 6 Uhr wurde erheblich mehr Personal vorgehalten, als durch die Verkehrsnachfrage begründbar war.

— Die Möglichkeit des Einsatzes von Teilzeitkräften wurde nicht ausreichend genutzt.

Bedingt durch die unzureichende Anpassung des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall, ergaben sich bei den 29 geprüften Stellen beträchtliche Differenzen zwischen dem rechnerischen Personal-Soll und dem dienstplanmäßigen Personal-Ist je Verkehrsstunde. Die Differenzen haben nicht nur einen vermeidbaren Personalmehrbedarf zur Folge, sondern führen zu bestimmten Tageszeiten zu erheblichen Wartezeiten für die Kunden. Dagegen wird zu anderen Zeiten mehr Personal vorgehalten, als zur Erledigung des Verkehrs erforderlich wäre.

79.1.2

Arbeitszeitrechtliche Vorgaben und die Struktur des vorhandenen Personals (Verhältnis von Teilzeitkräften zu Vollkräften) lassen eine völlige Übereinstimmung zwischen dem verkehrsabhängigen Arbeitsan-

gebot und dem in den Dienstplänen darzustellenden Personaleinsatz nicht zu. Zur Abdeckung dieser Differenzen werden Bemessungszuschläge gewährt, die sich aufgrund der Differenz aus dem rechnerisch erforderlichen Personal-Soll und dem laut Dienstplan tatsächlich vorhandenen Personal-Ist ergeben.

Etwa ein Drittel der geprüften Dienststellen hat das Personal-Ist je Verkehrsstunde nicht den Dienstplänen entnommen, sondern durch Rundung des rechnerischen Personal-Solls ermittelt. Ein Amt hat die Zuschläge zuletzt im Zuge der Personalbemessung 1979 ermittelt und in den Folgejahren jeweils entsprechend der Entwicklung des Gesamtpersonalbedarfs hochgerechnet.

Die auf der Grundlage dieser Daten ermittelten Zuschläge sind nicht gerechtfertigt, da sie nicht auf Sachzwängen der Dienstpläne beruhen.

79.1.3

Die Dienstgüte (d. h. die Erreichbarkeit der Fernsprechauskunftsstellen und der Telegrammaufnahmestellen durch die Kunden) und die Höhe der Bemessungszuschläge aus Dienstplangründen werden wesentlich von der Anpassung der Dienstpläne an den Verkehrsanfall bestimmt. Der Bundesminister hat mehrfach mit Einzelverfügungen auf die Notwendigkeit der Anpassung hingewiesen.

Den Ämtern steht als Hilfsmittel für die Erstellung von Dienstplänen nur das im Jahre 1952 herausgegebene Dienstwerk „Vorschriften für die Aufstellung von Dienst- und Besetzungsplänen im Fern-, Schnell- und Ortsdienst" zur Verfügung. Diese Vorschrift ist nur noch beschränkt anwendbar. Das Fernmeldetechnische Zentralamt kündigte in den letzten Jahren regelmäßig Fortbildungsmaßnahmen an, die jedoch später jeweils wieder abgesagt wurden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte die Herausgabe überarbeiteter Vorschriften durch den Bundesminister wesentlich dazu beitragen, die Schwierigkeiten der Ämter bei der Anpassung der Dienstpläne zu vermeiden.

79.2

Die aufgezeigten Mängel sind die wesentlichen Ursachen dafür, daß der Personaleinsatz in den geprüften Bereichen nicht ausreichend an den Verkehrsanfall angepaßt wurde.

Es ist daher geboten,

— den Ämtern aktuelle Vorgaben zur Dienstplanerstellung an die Hand zu geben,

— für die Ausbildung der mit dieser Aufgabe betrauten Kräfte Sorge zu tragen und

— die Fachaufsicht in diesem Bereich zu verstärken.

79.3

Nach den getroffenen Feststellungen sind bei den geprüften Dienststellen rd. 20 Personalposten entbehrlich. Hochgerechnet auf alle bundesweit vorhandenen Dienststellen Fernsprechauskunft sowie Telegrammaufnahme und -übermittlung würde dies bei verbesserter Anpassung des Personaleinsatzes und bei ordnungsgemäßer Ermittlung der Bemessungszuschläge zu einem Personalminderbedarf von mehr als 110 Personalposten führen.

79.4

Der Bundesminister hat gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben. Er hat mitgeteilt, daß er beabsichtige, für den Bereich Fernsprechauskunft neue Bemessungsvorgaben herauszugeben. Zur Erstellung von Dienstplänen wolle er die aus dem Jahre 1952 stammenden Vorgaben durch Neuregelungen ersetzen. Die Dienstgüte werde mit dieser Maßnahme unter gleichzeitiger Minimierung des Aufwandes zur Dienstplanerstellung verbessert. Hinsichtlich des überhöhten Personaleinsatzes zwischen 0 Uhr und 6 Uhr, des unzureichenden Einsatzes von Teilzeitkräften und der unzulässigen Hochrechnung von Bemessungszuschlägen werde er fachaufsichtlich tätig werden.

Für den Bereich Telegrammaufnahme und -übermittlung verweist der Bundesminister auf die für das Jahr 1988 vorgesehene Einführung des datenverarbeitungsgestützten Telegrammdienstsystems. Nach der Systemeinführung werde er die bisherigen personalwirtschaftlichen Regelungen durch zentrale Personalbedarfsvorgaben ersetzen.

79.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministers, geeignete Maßnahmen zur Lösung des seit vielen Jahren bekannten Problems der unzureichenden Anpassung des Personaleinsatzes an den Verkehrsanfall in den genannten Bereichen zu ergreifen.

Er empfiehlt, die vorgesehenen Neuregelungen möglichst bald bereitzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

80 Personalbedarf für das Instandhalten haustechnischer Einrichtungen

80.0

Von rd. 4 900 Arbeitsposten für Instandhaltungskräfte bei den Dienststellen Haus- und Maschinentechnik der Ämter des Post- und Fernmeldewesens könnten bei verbesserter Organisation und sachgerechten Bemessungsvorgaben etwa 1 200 Arbeitsposten entfallen.

80.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 unter Mitwirkung der Vorprüfungsstellen von elf Direktionen die Personalbemessung für das Instandhalten haustechnischer Einrichtungen bei der Deutschen Bundespost untersucht. Aufgrund der Bemessungsvorgaben errechnet sich nach dem Stand vom 30. Juni 1986 folgender Bedarf an Arbeitsposten: bei den Ämtern des Postwesens rd. 1 900 und bei den Ämtern des Fernmeldewesens rd. 3 000. Von den vorhandenen 4 900 Arbeitsposten für Instandhaltungskräfte wurden rd. 4 400 in die Prüfung einbezogen.

80.2 Aufbauorganisation

Die Instandhaltung der haustechnischen Einrichtungen in den beiden Unternehmensbereichen Postwesen und Fernmeldewesen obliegt nach den Regelungen des Bundesministers grundsätzlich den einzelnen Ämtern. Dies hat zur Folge, daß — von wenigen Ausnahmen abgesehen — in denselben regionalen Bereichen zwei Organisationseinheiten (Postämter und Fernmeldeämter) nebeneinander haustechnische Einrichtungen instandhalten. Dadurch werden zusätzliche werkstattechnische Einrichtungen und Meßgeräte vorgehalten, hohe Wegezeiten verursacht und Fortbildungsmaßnahmen erforderlich, weil die Aufbauorganisation einer ausreichenden Kräftespezialisierung im Wege steht.

Durch eine straffere Aufbauorganisation ohne grundsätzliche Trennung des Post- und des Fernmeldewesens könnten durch geringeren Sachmittel- und Personaleinsatz Kosten in erheblichem Umfang eingespart werden. Allein die Verminderung des Wegezeitenbedarfs würde eine Einsparung von rd. 100 Arbeitsposten bewirken.

80.3 Ablauforganisation

Die Personalbemessungsvorgaben berücksichtigen in hohem Maße vorbeugende Wartungsmaßnahmen an haustechnischen Einrichtungen. Nach dem Untersuchungsergebnis bestehen erhebliche Zweifel, ob der Umfang der vorbeugenden Wartungsmaßnahmen im Hinblick auf die Störungsanfälligkeit der Anlagen gerechtfertigt ist. Im übrigen werden Störungen und deren Ursachen nicht analysiert und daher auch keine Schlußfolgerungen aus auffälligen Störungshäufigkeiten und -ursachen für Beschaffungs- und Wartungsmaßnahmen gezogen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, seine weitgehend vorbeugenden Wartungsmaßnahmen zu verringern und — soweit sachlich vertretbar — mehr als bisher auf ein störungsbedingtes Instandhaltungsverfahren überzugehen. Er verspricht sich hiervon bedeutende Einsparungen im Personalbedarf und darüber hinaus eine verbesserte Beschaffungspraxis.

80.4 Bemessungsvorgaben

80.4.1

Die Bemessungsvorgaben beruhen zu einem erheblichen Umfang auf Arbeitshäufigkeiten und Zeitermittlungen weit zurückliegender Jahre, die aufgrund geänderter Arbeitsabläufe und veränderter Störungshäufigkeit der haustechnischen Einrichtungen nicht mehr dem tatsächlichen Zeitbedarf entsprechen. So stammen 132 von 447 Bemessungswerten aus Erhebungen vor dem Jahre 1961, von denen ein Teil im Jahre 1977 lediglich pauschal gekürzt wurde. Ein hoher Anteil der anderen Bemessungswerte geht auf Bestands- und Arbeitsmengen der Jahre 1972 und 1973 zurück. Dabei wurden die in einer unvollständigen Ersterhebung ermittelten Störungshäufigkeiten durch eine nicht ausreichend repräsentative Vergleichserhebung um bis zu 150 v. H. erhöht. Soweit den übrigen Bemessungswerten auch Zeiten für Wartungsarbeiten unterstellt wurden, sind zum Teil die Auswirkungen gezielter neuer Wartungsmaßnahmen auf das Störungsverhalten nicht berücksichtigt worden. Statt dessen wurden in diesen Fällen den Bemessungswerten Störungszahlen aus Zeiträumen früherer Wartungsvorgaben zugrunde gelegt. Außerdem liegen den Bemessungswerten überwiegend Objekte zugrunde, die vor dem Jahre 1970 hergestellt wurden und die bei den Ämtern heute nur noch in geringer Zahl anzutreffen sind. Auswirkungen des technischen Fortschritts auf Objekte und Arbeitsverfahren blieben somit unberücksichtigt.

80.4.2

Eine zutreffende Ermittlung der Bemessungswerte setzt voraus, daß die für die Untersuchung ausgewählten Ämter repräsentativ für die haustechnischen Einrichtungen, die Arbeitsmengen und die eingesetzten Kräfte sind. Die im vorliegenden Fall getroffene Auswahl ist im wesentlichen nicht nachvollziehbar. Bei der Mehrzahl der Objekte wurden von der Deutschen Bundespost für die Arbeitsmengen und die Zeitermittlungen jeweils eine unterschiedliche Anzahl von Ämtern herangezogen. Die Ämter des Fernmeldewesens wurden dabei gegenüber den Ämtern des Postwesens unzureichend berücksichtigt, obwohl sie über den höheren Anteil an haustechnischen Einrichtungen und Arbeitsposten verfügen.

Weitere Kriterien, wie Leistungsdaten der Anlagen, Inanspruchnahme und Belastung der Objekte, wurden ebenfalls nur unzureichend beachtet.

In vielen Fällen waren die eingesetzten Kräfte nicht ausreichend mit den Arbeitsvorgängen vertraut und die Ergebnisse der Zeitmessungen somit nicht repräsentativ. In großem Umfang beruhen die in die Bemessungswerte eingegangenen Zeiten von Teiltätigkeiten auf den betrieblichen und personellen Gegebenheiten nur eines einzigen Amtes.

80.4.3

Die den Bemessungswerten zugrundeliegenden Meßergebnisse beruhen häufig auf einer zu geringen Anzahl von Zeitmessungen. Für längerfristige Wartun-

gen der Eigenstromversorgungsanlagen wurden z. B. nur drei Meßwerte und für Teiltätigkeiten an Druckluftüberwachungsanlagen wurde sogar nur ein Meßwert aufgenommen. Außerdem lassen sie eine erhebliche Streubreite erkennen. So wurden für die Bemessung der Instandhaltung von Niederspannungsversorgungsanlagen Meßergebnisse verwendet, die bis zum 17fachen auseinanderliegen.

In die Bemessungswerte für das Instandhalten von Leuchten gingen durch die Übernahme älterer Daten falsche Störungshäufigkeiten ein, die zu einem nicht gerechtfertigten Bedarf von mehr als 100 Arbeitsposten führten. Dem Bundesminister ist dieser Mangel seit dem Jahre 1985 bekannt.

80.4.4

Zur Minderung des Betriebsrisikos bei bestimmten Anlageteilen wurden zum Teil die Zeitmeßergebnisse für Arbeiten an Heizungs- und Wassererwärmungsanlagen bei der Berechnung der Bemessungswerte um bis zu 33 v. H. angehoben. Die Meßzeiten für Arbeiten an raumlufttechnischen Einrichtungen, Starkstromversorgungsanlagen und Eigenstromversorgungsanlagen wurden ohne ersichtliche Begründung um bis zu 20,4 v. H. erhöht.

80.4.5

Abweichend von den bei der Deutschen Bundespost üblicherweise in den Bemessungswerten berücksichtigten Zuschlägen von 7 v. H. für Erholungszeiten sind in den überprüften Bemessungswerten Zuschläge überwiegend in Höhe von 8 bis 10 v. H. enthalten.

Untersuchungen, die den erhöhten Zeitzuschlag begründen könnten, liegen nicht vor. Nach der Art der zu verrichtenden Tätigkeiten sind die erhöhten Zuschläge nicht gerechtfertigt, zumal in anderen Bereichen mit vergleichbaren Tätigkeiten (z. B. Linientechnik, Starkstromversorgung, Fernsprechentstörung) nur die üblichen Erholungszeitzuschläge gewährt werden.

Im übrigen wurde nicht — wie es in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes und in der Wirtschaft üblich ist — von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Erholungszeitzuschläge mit ablaufbedingten Wartezeiten, Leerzeiten und dergleichen angemessen zu verrechnen. Die Bemessungswerte für Wartungen an Eigenstromerzeugungsanlagen enthalten z. B. Wartezeiten bis zu 65 v. H., die zumindest zum Teil erholungswirksam genutzt werden können.

80.4.6

Der Zeitbedarf für Wegeleistungen ist von den Ämtern mit Hilfe von örtlichen Bemessungswerten zu ermitteln. Für Wegeleistungen werden insgesamt rd. 900 Arbeitsposten errechnet. Die Bemessungswerte für Überlandfahrten reichen von rd. zwei Stunden bis zu mehr als vier Stunden pro 100 km. Ämter, die den Erhebungen nur geringe Wegestrecken zugrunde gelegt haben, ermitteln hierbei den höchsten Zeitbedarf je 100 km. Die Streubreiten lassen sich mit unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten allein nicht begründen. Ursächlich ist vielmehr, daß in vielen Fällen die den Zeitmessungen zugrunde gelegten Wegestrecken von weniger als 100 km nicht ausreichend repräsentativ waren, um den Gesamtzeitbedarf für mehr als 200 000 Jahreskilometer zu berechnen.

Darüber hinaus hat die Mehrzahl der Ämter die über einen dreimonatigen Erhebungszeitraum zu ermittelnden Gesamtfahrleistungen zu hoch angesetzt. Ein Vergleich der auf Jahreswerte hochgerechneten Wegestrecken mit den tatsächlich im Jahr gefahrenen Wegestrecken ergab um bis zu 21 v. H. überhöhte Wegeleistungen. Lediglich bei einzelnen Ämtern waren die Wegeleistungen zu gering ausgewiesen. Die unzutreffend ermittelten Gesamtfahrleistungen haben einen zu hohen Personalbedarf von bundesweit rd. 150 Arbeitsposten zur Folge.

80.5 Zusammenfassung

Die unter Nr. 80.4.1 bis 80.4.5 dargestellten Mängel in der Aktualität und Repräsentativität, bei den Zeitermittlungen und den ungerechtfertigten Zeitzuschlägen führen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu einem nicht erforderlichen Bedarf von rd. 950 Arbeitsposten. Ein weiterer überhöhter Personalbedarf von rd. 150 Arbeitsposten geht auf mangelhafte Wegezeitenermittlung zurück (Nr. 80.4.6). Bei einer Änderung der Aufbauorganisation (Nr. 80.2) würde der Personalbedarf nochmals um rd. 100 Arbeitsposten gesenkt werden können. Dies würde dazu führen, daß bei Beseitigung aller dargestellten Unzulänglichkeiten in der Aufbauorganisation und bei den Bemessungsvorgaben nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes von den rd. 4 900 Arbeitsposten für Instandhaltungskräfte etwa 1 200 Arbeitsposten entbehrlich würden. Darüber hinaus können sich bei Verbesserungen in der Ablauforganisation (Nr. 80.3) weitere Einsparungen im Personalbedarf ergeben.

80.6 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hält den vom Bundesrechnungshof festgestellten Minderbedarf von 1 200 Arbeitsposten für überhöht. Seine personalwirtschaftlichen Maßnahmen seien schon dadurch gerechtfertigt, daß trotz Zunahme der Bestände an haustechnischen Einrichtungen der Personalbedarf seit dem Jahre 1974 nicht mehr erhöht worden sei. Die damaligen Mengen- und Zeitenerfassungen zur Bildung von Bemessungswerten halte er unter dem Gesichtspunkt des Kosten- und Zeitaufwandes für ausreichend repräsentativ. Die den Bemessungswerten unterstellten Strukturen seien nach wie vor richtig, da sie nicht durch neue oder geänderte Wartungsverfahren und Innovationen im haustechnischen Bereich beeinflußt würden.

Die pauschale Kürzung der Bemessungswerte aus dem Jahre 1961 sei als Vorwegmaßnahme und als Set-

zung des Zeitbedarfs anzusehen. Damit sei der Personalbedarf auch heute noch aktuell bemessen.

Den infolge eines Übertragungsfehlers überhöhten Bemessungswert für das Instandhalten von Leuchten will der Bundesminister ändern. Hinsichtlich des Ansatzes von Erholungszeiten und der Anrechnung von ablaufbedingten Wartezeiten lasse er zur Zeit eine generelle Neuregelung erarbeiten. Bei der Ermittlung des Zeitbedarfs für Wegeleistungen sei eine fehlerhafte Anwendung durch die Ämter nicht auszuschließen. Er hat zwischenzeitlich deshalb die Direktionen auf die Beachtung der Vorgaben hingewiesen. Darüber hinaus habe er einen Unternehmensberater beauftragt, das Wegezeitenproblem zu untersuchen.

Zur Aufbau- und Ablauforganisation will der Bundesminister zu einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen.

80.7 Abschließende Würdigung

Das vom Bundesrechnungshof angegebene Einsparungsvolumen beruht zwar zum Teil auf Schätzungen und Hochrechnungen der jeweiligen Mängelauswirkungen, die nicht immer genau quantifizierbar sind; der Bundesrechnungshof hält aber die genannte Größenordnung von rd. 1 200 Arbeitsposten für zutreffend. Der Zahl liegen vorsichtige Schätzungen zugrunde. Bei Änderung der Ablauforganisation ist darüber hinaus mit weiteren Arbeitsposteneinsparungen zu rechnen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich das insgesamt mögliche Einsparungsvolumen bei Berücksichtigung des Vertreterbedarfs noch zusätzlich erhöhen würde.

Der Hinweis des Bundesministers auf den seit dem Jahre 1974 nicht mehr angestiegenen Personalbedarf ist allein keine hinreichende Begründung für die Angemessenheit der Bemessungsvorgaben. Auch teilt der Bundesrechnungshof nicht die Ansicht des Bundesministers zur Aktualität und Repräsentativität der den Bemessungswerten unterstellten Störungszahlen. Die im Jahre 1977 pauschal gekürzten ungesicherten Bemessungswerte aus dem Jahre 1961 sind inzwischen zehn Jahre alt und können somit nicht mehr als Übergangsmaßnahme gewertet werden. Die unzureichende Repräsentativität der in den Jahren 1972 und 1973 ermittelten Störungszahlen ergibt sich bereits daraus, daß die Daten unvollständig und mit Mängeln behaftet waren. Im übrigen ist der Bundesrechnungshof — im Gegensatz zum Bundesminister — der Meinung, daß neue Wartungsvorgaben und der technische Fortschritt u. a. dazu bestimmt sind, die Zahl der Störungen von haustechnischen Einrichtungen herabzusetzen.

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, den Personalbedarf den betrieblichen Notwendigkeiten anzupassen und entsprechend zurückzuführen. Nach seinen Erkenntnissen dürften sich insbesondere die vorgeschlagenen Änderungen in der Ablauforganisation — verstärkte korrektive Instandhaltung — ohne Beeinträchtigung der Betriebsgüte deutlich mindernd auf den zukünftigen Personalbedarf auswirken.

81 Erschwerniszuschläge für Arbeiter

81.0

Die Deutsche Bundespost zahlt Arbeitern Erschwerniszuschläge in Form von Halbtages- und Tagespauschalen. Die Zuschlagsbemessung verursacht im Vergleich zu anderen Bundesverwaltungen sachlich nicht gerechtfertigte Mehrausgaben. Sie läßt die Zahlung auch für längere Zeiträume zu, in denen abzugeltende Arbeitserschwernisse nicht vorgelegen haben. Etwa 12 v. H. der Arbeiter der Deutschen Bundespost erhalten Erschwerniszuschläge für ihre gesamte Arbeitszeit, ohne in jedem Fall ständig oder auch nur überwiegend unter erschwerten Bedingungen zu arbeiten.

81.1

Die Arbeiter des Bundes erhalten für schmutzige, gefährliche und für andere unter erschwerten Bedingungen auszuführende Arbeiten, z. B. für Reinigungs- und Ladearbeiten, sowie für den Umgang mit gesundheitsgefährdenden Stoffen Lohnzuschläge (Erschwerniszuschläge). Der Tarifvertrag für die Arbeiter der Deutschen Bundespost führt 105 solcher Tätigkeiten auf. (Ferner regelt er die Zahlung von Zuschlägen für Arbeiten zu ungünstigen Zeiten.)

Im Durchschnitt erhält jeder Arbeiter der Deutschen Bundespost für Arbeiten unter erschwerten Bedingungen 620 DM im Jahr; im Einzelfall erreicht er Jahresbeträge bis zu 900 DM. Für diese Zuschläge hat die Deutsche Bundespost im Jahre 1986 73 Mio. DM aufgewandt. Sie zahlt damit im Durchschnitt pro Kopf etwa doppelt so hohe Erschwerniszuschläge wie andere Bundesverwaltungen (z. B. die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung, die Bundeswehr und der Bundesgrenzschutz), deren Arbeiter Tätigkeiten unter vergleichbaren Erschwernissen verrichten.

81.2

Die höheren Ausgaben der Deutschen Bundespost beruhen nicht auf einer zu anderen Bundesverwaltungen unterschiedlichen Bewertung der Arbeitserschwernisse, sondern auf einer unterschiedlichen Bemessung der Zuschläge. Die Zuschläge der Deutschen Bundespost sind an den Stundenlohn gekoppelt und steigen automatisch mit jeder allgemeinen Lohnerhöhung. Andere Bundesverwaltungen passen die Zuschläge nur in mehrjährigen Abständen den allgemeinen Lohnerhöhungen an. Darüber hinaus zahlt die Deutsche Bundespost Halbtages- und Tagespauschalen, und zwar

- für Arbeiten von mehr als zehn Minuten bis zu vier Stunden Dauer den Zuschlag für volle vier Stunden,
- für Arbeiten von mehr als vier Stunden Dauer den Zuschlag für einen vollen Tag.

Die anderen Bundesverwaltungen bemessen die Zuschläge nach Halbstunden- und Stundensätzen.

Die abweichende Bemessung führt in den verschiedenen Tarifbereichen der Bundesverwaltung zu erheblichen Unterschieden in der Abgeltung gleicher Arbeitserschwernisse. In bestimmten Fällen ergeben sich aus der günstigeren Bemessungsgrundlage und der großzügigeren Pauschalierung durch die Deutsche Bundespost auffallende Unterschiede. So werden für 15 Minuten Reinigungsarbeit in Postgebäuden 3,30 DM, für 15 Minuten Reinigungsarbeit in Truppen- oder Grenzschutzunterkünften 0,22 DM Erschwerniszuschlag gezahlt. Bei der tarifvertraglichen Vereinbarung dieser Regelung hat der Bundesminister das erforderliche Einvernehmen mit den Bundesministern des Innern und der Finanzen nicht herbeigeführt (§ 26 Satz 2 des Postverwaltungsgesetzes — PostVwG —).

81.3

Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes, die auf Erhebungen der Vorprüfungsstellen beruhen, erhalten etwa 12 v. H. der Arbeiter der Deutschen Bundespost für nahezu ihre gesamte Arbeitszeit Erschwerniszuschläge, ohne in jedem Fall ständig oder auch nur überwiegend unter erschwerten Bedingungen zu arbeiten. Für die Gebäudereinigung hat der Bundesminister die Zahlung des Zuschlags für die gesamte Arbeitszeit unbeschadet der im einzelnen ausgeübten Tätigkeit sogar ausdrücklich angeordnet. Bei Arbeiten im Paket-, Brief- und Beutelumschlag, im Postaustausch, in der Hausverwaltung, in Druckereien, der Fahrzeuginstandhaltung und im Fernmeldezeugdienst führt die Beschreibung einiger zuschlagsberechtigender Tätigkeiten ebenfalls zur Zahlung von Erschwerniszuschlag für die gesamte Arbeitszeit. Einige der im Katalog der Erschwernismerkmale aufgeführten Arbeitserschwernisse sind mit den Tätigkeitsmerkmalen des Lohngruppenverzeichnisses nahezu identisch. Ein und dieselbe Tätigkeit wird somit doppelt abgegolten, wobei der Zuschlag nicht selten den Unterschiedsbetrag zur nächsthöheren Lohngruppe übersteigt. Es besteht hier die Gefahr, daß der Zuschlag als fester Lohnbestandteil angesehen wird.

81.4

Die Pauschalierung verführt im Einzelfall zur schematischen Anweisung der Zuschläge ohne Nachprüfung der Anspruchsberechtigung. Der Bundesrechnungshof hat z. B. mehrfach beanstandet, daß der Zuschlag für das Tragen von Lasten mit mehr als 10 kg Gewicht vorschriftswidrig gezahlt wird, u. a. an Hausarbeiter, die Toiletten mit Papier versorgen, und an Amtsboten, die Umlaufmappen verteilen. Diese Zahlungen wurden eingestellt.

81.5

Der Bundesminister hat erklärt, er beabsichtige, in Verhandlungen mit den Tarifvertragsparteien den Katalog der Arbeiten unter erschwerten Bedingungen zu aktualisieren. Bei dieser Gelegenheit sollte er auch die Zahlung von Halbtages- und Tagespauschalen überprüfen und — wie die anderen Bundesverwaltungen — zu einer sachgerechteren Zahlung von Halbstunden- und Stundensätzen übergehen. Im übrigen sollte der Bundesminister bei künftigen Tarifvertragsabschlüssen das Abstimmungsgebot des § 26 Satz 2 PostVwG beachten.

82 Bemerkungen früherer Haushaltsjahre; Aufwandsvergütung bei auswärtiger Beschäftigung

Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 — Drucksache 9/978 Nr. 80 —

82.0

Der Bundesminister wendet im Fernmeldewesen zur pauschalen Abgeltung des Aufwandes bei auswärtiger Beschäftigung weiterhin Regelungen an, die zu überhöhten Ausgaben führen. Er sollte eine Neuregelung nunmehr unverzüglich verwirklichen.

82.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 80) beanstandet, daß Fernmeldebedienstete bei auswärtiger Beschäftigung höhere Vergütungen als bei Anwendung des Bundesreisekostengesetzes erhalten und daß die Vergütungsregelungen mißbräuchliche Anwendungen zulassen. Im Mittel wurden die Sätze des Bundesreisekostengesetzes aufgrund der Regelung im Tarifvertrag für die Arbeiter der Deutschen Bundespost um 50 v. H. und der Sonderregelung über Aufwandsvergütungen im Bereich der Ämter des Fernmeldewesens um 75 v. H. überschritten. Insgesamt hatte der Bundesminister für das Jahr 1979 etwa 47 Mio. DM zuviel aufgewendet. Der Deutsche Bundestag hat von den Bemerkungen zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, die Vergütungsregelungen entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes so zu ändern, daß der Kostenrahmen des Bundesreisekostengesetzes künftig eingehalten wird (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 über die Sitzung vom 17. September 1982 i. V. m. Drucksache 9/1759 zu Nr. 80).

82.2

Dieser Aufforderung hat der Bundesminister fünf Jahre später immer noch nicht entsprochen. Er hat zwar wiederholt erklärt, die Vorschriften für die Beamten und das Tarifpersonal vereinheitlichen und dafür eine Gesamtkonzeption erarbeiten zu wollen; er hat zu diesem Zweck seit März 1983 mehrmals Tarifverhandlungen angekündigt. In die Verhandlungen möchte er jetzt aber auch die Neuregelung der Aufwandsentschädigung im Zustelldienst einbeziehen. Erst wenn zu beiden Teilbereichen ein Ergebnis er-

zielt ist, können seiner Meinung nach die Vorschriften vereinheitlicht werden.

Bisher hat der Bundesminister lediglich die Zahl der in die Vergütungsregelung der Deutschen Bundespost einbezogenen Beamten verringert und Maßnahmen zur Verbesserung der Fachaufsicht veranlaßt. Nach Feststellungen der Vorprüfungsstellen werden nicht einmal die gegenwärtigen, vom Bundesrechnungshof kritisierten Regelungen fehlerfrei angewandt. Beispielsweise rechnen viele Bedienstete ihre Abwesenheitszeiten nach wie vor so ab, daß sie die Zeitgrenze für die Erfüllung des höchsten Vergütungssatzes jeden Tag gleichbleibend um nur wenige Minuten überschreiten. Ferner werden für die Bemessung der Vergütung vielfach unzutreffende Stellen als ständige Dienststellen oder Regel-Arbeitsstellen angegeben.

82.3

Der Bundesminister sollte sein Vorhaben, die Abgeltung des Aufwandes bei auswärtiger Beschäftigung neu zu regeln, nunmehr unverzüglich verwirklichen. Dabei sieht der Bundesrechnungshof es nicht für nötig an, die erwähnten Teilbereiche — wie es der Bundesminister beabsichtigt — zu koppeln.

83 Bauvorbereitung und Kostenplanung von Umbauten

83.0

Die Deutsche Bundespost hat bei Umbaumaßnahmen nicht ausreichend darauf geachtet, daß alle für die Entscheidung notwendigen Voraussetzungen — ausgereifte Pläne und zutreffende Kostenschätzungen — umfassend und rechtzeitig erfüllt waren. Dadurch sind die Kostenfolgen der vorgesehenen Lösungen bei weitem unterschätzt und unnötige Mehrkosten verursacht worden.

83.1

Die Entscheidung über die Durchführung von Bauvorhaben setzt Pläne, welche die beabsichtigte Lösung eindeutig bestimmen, sowie daraus abgeleitete sorgfältige Berechnungen der zu erwartenden Kosten voraus. Dies gilt besonders für Umbauten — insbesondere für alte und von Kriegseinwirkungen betroffene Bauwerke —, bei denen die Bausubstanz zunächst eingehend untersucht werden muß, damit Art und Umfang der notwendigen Bauleistungen eindeutig festgelegt werden können. Nur auf diese Weise können die voraussichtlichen Kosten zutreffend ermittelt und die notwendigen Grundlagen für die ordnungsgemäße Kalkulation angemessener Preise, für eine regelgerechte Vergabeentscheidung und für einen geordneten Bauablauf geschaffen werden. Diese Voraussetzungen wurden — wie die nachstehenden Beispiele zeigen — nicht immer erfüllt.

83.1.1

Eine Direktion hatte sich im Jahre 1980 entschlossen, für die Unterbringung eines Fernmeldeamtes ein Grundstück mit Fabrikgebäuden für rd. 22 Mio. DM — davon entfielen rd. 17 Mio. DM auf die Gebäude — zu kaufen. Der Entscheidung lagen eine Wertermittlung, eine Kostenschätzung, in der die Aufwendungen für den Um- und Ausbau der Fabrikgebäude (Baukosten) mit rd. 18 Mio. DM beziffert wurden, sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde; die Gesamtkosten für die Bauwerke — Erwerb und Ausbau — sollten demnach 35 Mio. DM betragen.

Pläne für den Um- und Ausbau waren zur Zeit der Entscheidung noch nicht vorhanden. Sie wurden erst im Jahre 1981 ausgearbeitet; dabei wurden die Baukosten mit rd. 40 Mio. DM ermittelt. Nach Vergabe der Rohbauarbeiten im April 1983 wurden schwere Schäden und erhebliche Mängel der Bausubstanz entdeckt, die eine Unterbrechung der Bauarbeiten und umfangreiche Untersuchungen über die Möglichkeit einer Sanierung durch Sonderfachleute erforderlich machten. Durch die Unterbrechung der Bauarbeiten, die zusätzlichen Leistungen zur Sanierung der Bauwerke und den Baupreisanstieg erhöhten sich die Baukosten auf rd. 68 Mio. DM. Wegen der nachträglich entdeckten Mängel der Bauwerke erlangte die Direktion vom Verkäufer einen Ausgleich in Höhe von 4,8 Mio. DM. Die Aufwendungen für den Bau des Fernmeldeamtes — ohne Grundstückskaufpreis — werden demnach rd. 80 Mio. DM betragen, das ist mehr als das Doppelte der bei der Entscheidung für den Kauf ermittelten Kosten. Darüber hinaus sind wegen der um mehr als ein Jahr verzögerten Fertigstellung Aufwendungen für die Anmietung von Räumen entstanden.

Die Kosten je Quadratmeter Hauptnutzfläche werden für das Hauptgebäude rd. 3 400 DM betragen, das sind 13 v. H. mehr als der übliche Preis für vergleichbare Neubauten. Zudem ist bei den erworbenen Gebäuden das Verhältnis der Hauptnutzfläche zur Bruttogrundrißfläche sehr ungünstig. Dies wird sich auch nachteilig auf die Betriebskosten auswirken.

83.1.2

Eine andere Direktion ließ in den Jahren 1983 bis 1986 ein unter Denkmalschutz stehendes, in den Jahren 1925/26 errichtetes Paketzustellamt zur Kantine mit weiteren Räumen für eine Bibliothek und andere Zwecke umbauen. Die Kosten waren anfangs auf rd. 8 Mio. DM geschätzt worden. Sie erhöhten sich auf rd. 10,6 Mio. DM nach Aufstellung des Vorentwurfs. Auch bei diesem Bauwerk wurden die Rohbauarbeiten vergeben, bevor die Substanz des Altbaues genügend untersucht worden war. Dies wurde erst während der Bauarbeiten nachgeholt. Dabei ergab sich die Notwendigkeit umfangreicher zusätzlicher Leistungen, die mit 112 Nachträgen für mehr als 4 Mio. DM außerhalb des Wettbewerbs in Auftrag gegeben wurden. Auch ein größerer Teil des Innenausbaus und die endgültige Ausführung der Zugangsbrücken wurden erst während des Baues festgelegt. Die Gesamtbaukosten erhöhten sich auf rd. 25 Mio. DM, also mehr als das Dreifache des zunächst geschätzten Be-

trages; davon wurden rd. 6 Mio. DM aus Bauunterhaltungsmitteln gedeckt.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzulängliche Vorbereitung der Bauentscheidungen, insbesondere das Fehlen von Plänen und die ungenügende sowie zu späte Untersuchung der Bausubstanz, beanstandet. Er sieht hierin die entscheidende Ursache für die krasse Fehleinschätzung der zu erwartenden Baukosten und dementsprechend der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Durch diese Mängel ist die zutreffende Beurteilung der zu erwartenden Belastungen des Posthaushalts vereitelt, außerdem sind die Würdigung der Angemessenheit der Angebotspreise für die Bauausführung und die Überwachung der Kostenentwicklung wesentlich erschwert worden. Zudem hat der Bundesrechnungshof die Inanspruchnahme von Bauunterhaltungsmitteln für eine Umbaumaßnahme beanstandet.

83.3

Die jeweils zuständige Direktion hat dazu erklärt, bei Umbauten sei es besonders schwierig, Art und Umfang sowie die voraussichtlichen Kosten aller Leistungen von vornherein vollständig zu erfassen. Zudem seien die erworbenen Fabrikgebäude zur Zeit der Verkaufsverhandlungen noch genutzt worden, so daß Untersuchungen der Substanz nicht möglich gewesen seien. Beim Umbau des Paketzustellamtes zu einer Kantine habe der Zeitdruck es notwendig gemacht, Leistungen nachträglich außerhalb des Wettbewerbs zu vergeben.

Der Bundesminister hat ausgeführt, die Bauunterhaltungsmittel seien für Sanierungsarbeiten verwendet worden, die ursprünglich in keinem unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Herrichtung als Kantine gestanden hätten. Die Arbeiten seien lediglich bis zu dem Zeitpunkt zurückgestellt worden, an dem über die Verwendung der Liegenschaft entschieden worden sei.

83.4

Der Bundesrechnungshof verkennt die Schwierigkeiten bei der Vorbereitung von Umbauten nicht, sieht aber gerade deswegen eine größere Sorgfalt und insbesondere die frühzeitige und gründliche Untersuchung der Bausubstanz als unerläßliche Grundlage für die Entscheidung an. Er hält es ferner für dringend geboten, daß bei der Erarbeitung der Pläne der Leistungsumfang einschließlich des Innenausbaus zutreffend und vollständig erfaßt wird. Nur auf diese Weise läßt sich auch unnötiger und kostenerhöhender Zeitdruck bei der Baudurchführung vermeiden.

Er hält auch an seiner Auffassung fest, daß für den Umbau der Kantine keine Bauunterhaltungsmittel verwendet werden durften, weil die Sanierungsarbeiten ausschließlich wegen der Herrichtung des Bauwerks für einen neuen Zweck erforderlich wurden.

83.5

Der Bundesminister wird bei der Genehmigung von Umbauten mehr als bisher darauf zu achten haben, daß die vorgelegten Entwürfe zutreffende und vollständige Angaben über die Bausubstanz und deren Sanierung sowie über die voraussichtlichen Kosten enthalten.

84 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

84.1 Methoden zur Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit

Der Bundesrechnungshof hat auf Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Personalbemessungssysteme der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) für die Bereiche Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung, Leistungsabteilung und Verwaltung in den Arbeitsämtern untersucht (siehe auch Bemerkungen 1986 vom 10. Oktober 1986 — Drucksache 10/6138 Nr. 13 —). Die Prüfung dieser Bemessungssysteme, mit denen rd. 72 v. H. der genehmigten Planstellen und Ermächtigungen (z. B. für Kräfte mit befristeten Arbeitsverträgen) der Bundesanstalt bemessen sind (47 666 von insgesamt 65 870 im Haushaltsjahr 1987), hat sich zunächst insbesondere darauf erstreckt, auf welchen fachlichen und organisatorischen Grundlagen sie aufbauen, mit welchen Methoden die Bemessungsvorgaben erarbeitet und wie gesichert die Ergebnisse sind.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Bericht im Juni 1987 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zugeleitet, der diesen in seiner Sitzung am 24. Juni 1987 zunächst zur weiteren Behandlung an den Rechnungsprüfungsausschuß überwiesen hat.

Der Bundesrechnungshof hält nach seinen bisherigen Erkenntnissen die Ergebnisse nach den Personalbemessungssystemen der Bundesanstalt nur für begrenzt geeignet, den notwendigen Personalbedarf zu begründen. Insbesondere bestehen Unsicherheiten bei der Höhe der meisten Bemessungswerte wegen methodischer Mängel im angewandten Schätzverfahren zur Ermittlung der Tätigkeitszeiten und bei der Feststellung der Zahl der für die Bemessung maßgebenden Arbeitsvorgänge in gewichtigen Bereichen. Eine Reihe von Bemessungszuschlägen sind in dem gewährten Umfang so allgemein nicht gerechtfertigt. Vor allem der auf die geschätzten Tätigkeitszeiten (Grundzeiten) pauschal angesetzte Zuschlag von 35 v. H. für sachliche und persönliche Verteilzeiten ist

auch im Vergleich mit entsprechenden Zeitansätzen für analytisch bemessene Verwaltungsaufgaben in anderen Bundesverwaltungen erheblich überhöht. Die große Spannweite vieler Tätigkeitszeiten, die mit den durchschnittlichen Bemessungswerten erfaßt wird, kann schließlich dazu führen, daß für manche Arbeitsämter ein zu hoher, für andere ein zu niedriger Personalbedarf errechnet wird.

Ein Personalfehlbestand, der aus dem Unterschied zwischen dem genehmigten Personalhaushalt der Arbeitsämter in den bemessenen Bereichen und dem durch die Bemessungssysteme errechneten Personalbedarf abgeleitet wird, läßt sich nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht, zumindest nicht in diesem Umfang, feststellen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die Bemessungssysteme Zug um Zug im Zusammenhang mit deren ohnehin jährlich vorgesehenen Aktualisierungen und mit den erforderlichen Anpassungen an bereits eingeleitete Rationalisierungsmaßnahmen oder an beabsichtigte Neuorganisationen zu überarbeiten. Dies hält der Bundesrechnungshof vor allem deshalb für erforderlich, damit die Bemessungsergebnisse den Selbstverwaltungsorganen und der Verwaltung der Bundesanstalt — entsprechend den Zielen der Bemessungssysteme — die notwendige sachgerechte Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Beratungen zur Aufstellung und Feststellung des Personalhaushalts sowie für die Verteilung der in den Haushalten genehmigten Stellen und Ermächtigungen bieten.

Die Bundesanstalt hat zum Bericht des Bundesrechnungshofes bis September 1987 noch nicht hinreichend Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof wird die Prüfung der Personalbemessung der Bundesanstalt nach besonderen Schwerpunkten fortsetzen.

85 Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

85.1 Bibliotheksverbund der obersten Bundesbehörden

In einem „Gutachten über Organisation, Personaleinsatz und wirtschaftliche Mittelverwendung in den Bibliotheken der obersten Bundesbehörden" vom April 1977 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) u. a. vorgeschlagen, zur Verbesserung der Organisation des Bibliothekswesens bei den obersten Bundesbehörden das isolierte und unwirtschaftliche Nebeneinander der Bibliotheken durch einen Bibliotheksverbund der obersten Bundesbehörden unter Einbeziehung des nachgeordneten Bereichs zu ersetzen.

Aufgrund dieses Vorschlags wurden inzwischen in interministerieller Zusammenarbeit unter Federführung der Verwaltung des Deutschen Bundestages die fachlich-organisatorischen und die technischen Voraussetzungen für einen DV-gestützten Verbund aller Bibliotheken der obersten Bundesbehörden erarbeitet. Im Dezember 1986 teilte der Bundesminister des Innern den obersten Bundesbehörden mit, daß der Testbetrieb des Bibliotheksverbundsystems erfolgreich abgeschlossen worden sei und zu Beginn des Jahres 1987 der Wirkbetrieb (= laufender Betrieb) aufgenommen werde. Er forderte die Bundesressorts auf, der „Vereinbarung über die Einrichtung eines Verbundes der Bibliotheken der obersten Bundesbehörden (VBB)" vom 12. Dezember 1986 beizutreten.

Obgleich in der Vorbereitungsphase 14 Ressorts Interesse am Bibliotheksverbund bekundeten, hatten Anfang 1987 lediglich die Verwaltung des Deutschen Bundestages und der Bundesminister des Innern schriftlich ihre Beteiligung erklärt.

Daraufhin erbat der Bundesbeauftragte im Februar 1987 von allen obersten Bundesbehörden eine Stellungnahme zur Frage ihrer Beteiligung am Bibliotheksverbund. Am 1. Juli 1987 konnte dann folgende Bilanz gezogen werden:

- Neun oberste Bundesbehörden und eine Behörde aus dem nachgeordneten Bereich haben inzwischen ihren Beitritt zum Bibliotheksverbund verbindlich erklärt.
  - Vier der obersten Bundesbehörden und die Behörde aus dem nachgeordneten Bereich nehmen bereits mit eigenen Datenstationen am Wirkbetrieb teil.
  - Zwei oberste Bundesbehörden werden sich noch im Laufe des Jahres 1987 am laufenden Verbundbetrieb beteiligen.
  - Drei oberste Bundesbehörden werden sich ab Januar 1988 am Verbundbetrieb beteiligen.
- Sieben weitere oberste Bundesbehörden haben ihre Teilnahme zunächst zurückgestellt, jedoch grundsätzliches Interesse am Bibliotheksverbund bekundet.
- Fünf oberste Bundesbehörden lehnen die Teilnahme am Bibliotheksverbund bislang noch ab, zum Teil mit Rücksicht auf einen Bibliotheksverbund mit dem eigenen nachgeordneten Bereich.

Damit ist unter Einsatz moderner elektronischer Medien in einer ersten Stufe des Bibliotheksverbunds eine spürbare Verbesserung des Leistungsangebots und der Wirtschaftlichkeit von Bibliotheken der obersten Bundesbehörden erreicht worden. Zugleich wurde der Weg geebnet für weitgehende Transparenz der Bestände und für eine kostenminimierende Beschaffung und Ausleihe. Die Wirtschaftlichkeit des Bibliotheksverbunds wird größer werden, wenn sich weitere oberste Bundesbehörden daran beteiligen.

Langfristiges Ziel ist es, alle obersten Bundesbehörden mit ihren nachgeordneten Bereichen für die Teilnahme am Bibliotheksverbund zu gewinnen.

85.2 Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung

Der Bundesbeauftragte hat sich gutachtlich auf der Grundlage einer Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes eingehend mit der Funktionsfähigkeit der Personal- und Organisationsreferate der obersten Bundesbehörden befaßt. Diesen Referaten kommt bei dem Bemühen, die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu verbessern, eine Schlüsselstellung zu, denn der Erfolg und die Effizienz der Verwaltungstätigkeit hängen weitgehend von der Leistungsfähigkeit des Personalkörpers und der Zweckmäßigkeit der Organisation ab. Die Untersuchungen haben im wesentlichen folgende Mängel aufgezeigt:

- Bei der Vorbereitung von Entscheidungen, die sich auf die Personalstruktur und die Organisation der jeweiligen Behörde auswirken können, z. B. die Bildung neuer Aufgabenschwerpunkte, die Einrichtung neuer Organisationseinheiten oder die Nachbesetzung freier Stellen, werden die Personal- und Organisationsreferate nicht immer rechtzeitig und nicht ausreichend beteiligt.
- Die Bearbeitung von Personalangelegenheiten konzentriert sich überwiegend auf konkrete Einzelfälle. Schon die Personalauswahlverfahren entbehren vielfach geeigneter Entscheidungsgrundlagen. Beurteilungen weisen häufig keine aussagefähige Differenzierung auf. Sie werden nur unzureichend ausgewertet und für eine planvolle Personalentwicklung nutzbar gemacht. Es fehlt an klaren Planungen, um die systematische Nutzung und Weiterbildung des Leistungs- und Befähigungspotentials der Mitarbeiter zu gewährleisten. Eine planvolle und gezielte Förderung und Heranbildung des Führungsnachwuchses war selten festzustellen.
- Bei der Bearbeitung von Organisationsangelegenheiten überwuchern Routine- und Zusatzaufgaben die ungleich wichtigeren Grundsatz- und konzeptionellen Aufgaben. Es fehlt daher weithin an längerfristigen Zielvorstellungen und Leitlinien zur schrittweisen Straffung der — in der Regel „gewachsenen" — Aufbauorganisation und zu deren Anpassung an geänderte Verhältnisse wie auch an systematischen Organisationsprüfungen zur Erfassung organisatorischer Schwachstellen. Bei der Gestaltung der Fachverfahren und bei der Einführung von modernen Daten-, Büro- und Kommunikationstechniken sind die Organisationsreferate nur unzureichend engagiert, zum Teil auch aufgrund der fehlenden entsprechenden Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Gegenüber dem nachgeordneten Bereich wird von der Möglichkeit der Delegation organisatorischer Maßnahmen viel zu selten Gebrauch gemacht, so daß die vorgesetzten Behörden die Vielzahl ihrer Zustimmungsvorbehalte kaum qualifiziert ausfüllen können.

Diese Mängel beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Sie verhindern insbesondere, daß die vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung von Personalstruktur und -einsatz sowie zur rationellen Gestaltung der Organisation ausgeschöpft werden können.

Der Bundesbeauftragte hat zahlreiche Verbesserungsvorschläge gemacht. Die Bundesministerien haben teilweise mit der Umsetzung der Vorschläge begonnen. Die weitere Entwicklung wird aufmerksam verfolgt. Der Bundesbeauftragte wird das Gutachten veröffentlichen.

86 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

86.1 Freizeitausgleich der Beamten von Auslandsvertretungen wegen Rufbereitschaft (Kapitel 05 03)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) erwartet von Beamten der Auslandsvertretungen, daß sie außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit, je nach den Erfordernissen im Gastland, insbesondere am Wochenende und an Feiertagen ständig rufbereit sind, um in dringenden Fällen, z. B. bei Unglücksfällen oder anderen plötzlichen Notfällen, zur Verfügung zu stehen.

Bei Rufbereitschaft können sich — im Gegensatz zum Bereitschaftsdienst — die Beamten frei von jeder dienstlichen Tätigkeit zu Hause oder — falls der Zweck der Bereithaltung nicht entgegensteht — an einem anderen von ihnen anzuzeigenden Ort ihrer Wahl aufhalten. Die Rufbereitschaft stellt daher nach einer seit dem Jahre 1974 geltenden Regelung keinen abgeltungsfähigen Dienst in Bereitschaft dar; Zeiten einer Heranziehung zur Dienstleistung sind jedoch auf die Arbeitszeit voll anzurechnen (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte vom 6. August 1974). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Regelung in ständiger Rechtsprechung — zuletzt in seinen Urteilen vom 25. Oktober und 12. Dezember 1979 — ausdrücklich bestätigt.

Gleichwohl hatte der Bundesminister zunächst durch Runderlaß vom 18. Mai 1979 verfügt, daß den Beamten der Auslandsvertretungen nicht nur die Zeiten einer Heranziehung zur Dienstleistung auf die Arbeitszeit voll angerechnet, sondern darüber hinaus die Gesamtzeiten der Rufbereitschaft mit 12,5 v. H. zeitlich abgegolten werden sollten. Im Ergebnis konnte

dies anteilig sogar zu einer doppelten Abgeltung von erbrachten Dienstleistungen führen.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund von Erhebungen im Ausland im Jahre 1984 die Gewährung von Dienstbefreiung für Rufbereitschaft unter Hinweis auf die eindeutige Rechtslage beanstandet. Der Bundesminister hat daraufhin seine ursprüngliche Regelung durch den Runderlaß vom 28. Juli 1986 der Rechtslage angepaßt und nunmehr bestimmt, daß den Beamten der Auslandsvertretungen für Rufbereitschaft Freizeitausgleich nur noch gewährt werden kann, wenn während der Rufbereitschaft tatsächlich eine Arbeitsleistung erbracht wird.

86.2 Neuausschreibung von Herstellung, Lieferung und Vertrieb der Wochenzeitung „Das Parlament"

(Kapitel 06 35)

Die Bundeszentrale für politische Bildung (Bundeszentrale) ist Herausgeberin der Wochenzeitung „Das Parlament" und deren Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte".

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Druck und Vertrieb der Zeitung zuletzt im Jahre 1972 ausgeschrieben worden waren, und eine Neuausschreibung empfohlen.

Der Empfehlung folgend schloß die Bundeszentrale im Jahre 1986 nach beschränkter Ausschreibung einen neuen Vertrag mit dreijähriger Laufzeit ab. Dadurch werden nach Angaben der Bundeszentrale bei Gesamtkosten im Jahre 1986 von 5 480 000 DM rd. 270 000 DM jährlich eingespart.

86.3 Fahrkostenzuschüsse an Bundesbedienstete

Bundesbedienstete mit dienstlichem Wohnsitz im Inland, die aus dienstlichen Gründen nicht in der Nähe ihrer Dienststätte wohnen können, erhalten nach einem Rundschreiben des Bundesministers des Innern (Bundesminister) vom Februar 1976 einen Fahrkostenzuschuß in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Fahrkosten und dem Fahrkosteneigenanteil. Der Bundesminister setzte den von den Bediensteten zu tragenden Eigenanteil an den Fahrkosten von Mai 1976 an für Beamtenanwärter und Auszubildende auf 26,— DM und für andere Bundesbedienstete auf 33,— DM monatlich fest.

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister seit Januar 1982 mehrfach auf die Notwendigkeit hin, den Fahrkosteneigenanteil den gestiegenen Beförderungstarifen anzupassen. Erst nachdem der Bundesrechnungshof in einem im März 1987 übersandten Entwurf einer Bemerkung die Untätigkeit des Bundesministers erneut beanstandet hatte, setzte dieser mit Wirkung vom 1. Juni 1987 an den monatlichen Fahrkosteneigenanteil für Beamtenanwärter und Auszubildende auf 37,50 DM und für andere Bundesbedienstete auf 50,— DM fest. Allein im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung ergibt sich hierdurch nach einer vorsichtigen Schätzung eine jährliche Einsparung von etwa 1,9 Mio. DM.

86.4 Personalbedarfsberechnung in der Bundeszollverwaltung

(Kapitel 08 04)

Der Bundesrechnungshof hat anläßlich der Prüfung eines Datenverarbeitungs-Verfahrens angeregt, die Zeitfaktoren für die Abfertigung von EG-Waren (10,0 Min./Arbeitsfall) und sonstigen Präferenzwaren, die nur der Einfuhrumsatzsteuer unterliegen (13,5 Min./Arbeitsfall), sowie von Drittlandswaren mit Zoll- und Einfuhrumsatzsteuerbelastung (37,0 Min./Arbeitsfall) zu überprüfen.

Nach entsprechenden Untersuchungen setzte der Bundesminister die Zeitfaktoren für die Abfertigung von Präferenzwaren auf 8,0 und 13,0 Min./Arbeitsfall und für die Abfertigung von Drittlandswaren auf 22 Min./Arbeitsfall herab. Außerdem änderte er noch andere im Zusammenhang mit der Zollabfertigung stehende Zeitfaktoren.

Unter Berücksichtigung der neuen Zeitfaktoren ergibt sich auf der Grundlage der Personalbedarfsberechnung für das Jahr 1985 rein rechnerisch ein um etwa 215 Dienstposten verringerter Personalbedarf. Die durchschnittlichen Personalkosten für 215 Beamte des mittleren Dienstes betragen jährlich rd. 10,8 Mio. DM. Die rechnerische Einsparung verteilt sich allerdings auf mehr als 500 Dienststellen der Zollverwaltung, so daß sie nicht voll realisiert werden kann. Es sind jedoch erhebliche Personaleinsparungen bei größeren Zollstellen, die viele Drittlandswaren abfertigen, zu erwarten.

86.5 Restwertausgleich aus der Förderung der Entwicklung eines zivilen Hubschraubers

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) förderte bis Ende 1984 die Entwicklung eines Hubschraubers. Nach den Zuwendungsbescheiden hat der Zuwendungsempfänger nach Ablauf der Förderung für Sonderbetriebsmittel und Entwicklungsgegenstände (z. B. Prototypen, Rumpf- und Demonstrationsattrappen), die aus den Zuwendungen des Bundes teilfinanziert worden waren, einen Restwertausgleich an den Bund zu entrichten.

Der Zuwendungsempfänger hat Anfang 1985 beim Bundesminister um Zustimmung gebeten, einen Prototyp gegen Zahlung eines Restwertausgleichs von rd. 246 000 DM aussondern zu dürfen. Einen weiteren Wertausgleich lehnte er mit der Begründung ab, daß die übrigen Sonderbetriebsmittel und Entwicklungsgegenstände für weitere Entwicklungen des Hubschraubers eingesetzt werden.

Der Bundesminister nahm dies zunächst hin und wich nach Meinung des Bundesrechnungshofes damit vom Zuwendungsbescheid zum Nachteil des Bundes ab. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister deshalb aufgefordert, den Wertausgleich insgesamt geltend zu machen. Nach daraufhin vom Bundesminister eingeleiteten längeren Verhandlungen hat der Zuwendungsempfänger an den Bund einen Wertausgleich zuzüglich Zinsen von insgesamt rd. 680 000 DM gezahlt.

86.6 Leistung von Eigentümerbeiträgen bei der Gewährung öffentlicher Hilfen (Kapitel 09 02)

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) gewährte in den Jahren 1980 bis 1984 einem Unternehmen der Grundstoffindustrie zur Umstrukturierung seiner Betriebe Investitionszuschüsse in Höhe von 413,7 Mio. DM. Im Jahre 1985 beantragte das Unternehmen weitere Umstrukturierungshilfen in Höhe von mehr als 350 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hielt es für erforderlich, daß sich die ausländische Eigentümergesellschaft entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit und ihrem Eigeninteresse an den Kosten der Umstrukturierung beteiligt. Vor der Auszahlung weiterer Hilfen sollte ein Eigentümerbeitrag rechtsverbindlich zugesagt werden.

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er gewährte dem Unternehmen im zweiten Halbjahr 1986 einen Investitionszuschuß in Höhe von 80 Mio. DM nur unter der Bedingung, daß die Eigentümerin ihrem deutschen Tochterunternehmen ab dem Jahre 1987 für vier Jahre einen Ausgleich für eine vom Jahre 1987 an entfallende Beihilfe der Europäischen Gemeinschaften zahlt. Dies wurde zusätzlich vertraglich vereinbart. Für den Zeitraum 1987 bis 1990 wird sich daraus ein Beitrag der Eigentümerin in der Größenordnung von 40 Mio. DM ergeben. In Anbetracht der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens hätte ohne diesen Eigentümerbeitrag der entstehende Einnahmeausfall durch zusätzliche öffentliche Hilfen ausgeglichen werden müssen.

86.7 Erstattung der Kosten der Vorratshaltung an die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung; Bevorratung von Rindfleischkonserven (Kapitel 10 04)

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister) hat die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Bundesanstalt) beauftragt, Rindfleischkonserven zur Bevorratung zu beschaffen, zu lagern und zu verwerten. Der Bundesminister erstattet der Bundesanstalt die Bevorratungskosten; in diesen Kosten sind auch beim Verkauf entstehende Verwertungsverluste enthalten.

Die Bundesanstalt beschafft das notwendige Rindfleisch (Vorderviertel von Jungbullen und Ochsen) wegen des großen Angebotes regelmäßig jährlich in der Zeit des Weideabtriebs von Anfang September bis Mitte November und läßt es im Werklohnverfahren zu Konserven verarbeiten.

Das für die Konservierung benötigte Fleisch erwarb die Bundesanstalt nicht — wie es § 55 BHO vorschreibt — durch öffentliche Ausschreibung zum Marktpreis, sondern ausschließlich von den Europäischen Gemeinschaften (EG) zum festgelegten Interventionspreis, der in den vergangenen Jahren in der Regel über dem Marktpreis lag. Die Bundesanstalt veräußerte die Konserven nach einer Lagerdauer von vier bis fünf Jahren zu Festpreisen, die regelmäßig unter den Einstandspreisen lagen.

Die dadurch entstandenen Verwertungsverluste betrugen in den Jahren

1983	14,3 Mio. DM
1984	19,8 Mio. DM
1985	22,5 Mio. DM;

sie belasteten den Bundeshaushalt.

Die Höhe des Verwertungsverlustes wird auch vom Einkaufspreis des Fleisches mitbestimmt.

Im Jahre 1985 (zeitweise) und im Jahre 1986 mußte die Bundesanstalt das Rindfleisch auf dem freien Markt beschaffen, weil Vorderviertel aus der Intervention nicht zur Verfügung standen. Sie wendete für den Einkauf der Vorderviertel zu Marktpreisen im Jahre 1985 rd. 8,5 Mio. DM und im Jahre 1986 rd. 26,5 Mio. DM weniger auf, als sie für die gleiche Menge bei Interventionskäufen hätte bezahlen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt das Rindfleisch nicht im Wege der Ausschreibung zum Marktpreis, sondern zum in der Regel höheren Interventionspreis erwarb.

Der Bundesminister hat zwar geltend gemacht, Einsparungen in dem Umfang, wie sie der Bundesrechnungshof für die Jahre 1985 und 1986 ermittelt habe, seien in den Jahren zuvor nicht zu erzielen gewesen, weil in dieser Zeit Markt- und Interventionspreis nur geringfügig voneinander abgewichen seien. Er hat den Bedenken des Bundesrechnungshofes nunmehr jedoch Rechnung getragen und mitgeteilt, daß er in Zukunft bei der Beschaffung des für die Herstellung von Rindfleischkonserven erforderlichen Fleisches grundsätzlich entsprechend verfahren werde.

86.8 Erholungshilfe im Rahmen der Kriegsopferfürsorge (Kapitel 11 11)

Kriegsopfern mit Wohnsitz in Ost- und Südosteuropa, die sich vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, steht Erholungshilfe in demselben Umfang zu wie den Kriegsopfern mit Wohnsitz im Bundesgebiet.

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) darauf hin, daß die Träger der Kriegsopferfürsorge die Berechtigten mit Wohnsitz in Ost- und Südosteuropa bei der Gewährung von Erholungshilfen in zweierlei Hinsicht besserstellen als Kriegsopfer mit Wohnsitz im Bundesgebiet. Letztere erhalten in der Regel eine Erholungshilfe für die Dauer von drei Wochen. Dagegen erhalten die Berechtigten aus Ost- und Südosteuropa fast ausnahmslos Erholungshilfe für die Dauer von insgesamt vier Wochen. Außerdem wird bei ihnen, im Gegensatz zu den Berechtigten aus dem Bundesgebiet, die Erholungshilfe nicht um die häusliche Ersparnis gekürzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Erholungshilfe für beide Personenkreise in der Regel die Dauer von drei Wochen nicht überschreiten sollte, und in allen Fällen die häusliche Ersparnis von der Erholungshilfe abgesetzt werden sollte.

Der Bundesminister ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er hat die Länder mit Rundschreiben vom 23. Juni 1987 aufgefordert, entsprechend zu verfahren.

Durch die einheitliche Behandlung aller Berechtigten spart der Bund jährlich Aufwendungen in Höhe von über 6 Mio. DM.

86.9 Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Krankenversicherung im Bereich des Bundesministers der Verteidigung

Im Jahre 1985 prüfte der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Betriebskrankenkasse für die Wirtschaftsbetriebe und die Erprobungsstelle des Bundes in Meppen (Betriebskrankenkasse). Er stellte hierbei fest, daß das Rücklagesoll in Höhe einer halben Monatsausgabe gemäß § 365 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung (RVO) i. V. m. § 8a der Satzung der Betriebskrankenkasse erfüllt war, die Betriebsmittelreserve aber mehr als die Hälfte einer durchschnittlichen Monatsausgabe betrug.

Der Bundesrechnungshof empfahl der Betriebskrankenkasse aufgrund ihrer günstigen Finanzlage, nach Abschluß des Geschäftsjahres 1985 eine Beitragssenkung um 1/2 Beitragssatzpunkt vorzunehmen.

Die Betriebskrankenkasse folgte der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und hat mit Wirkung vom 1. Juli 1986 ihren allgemeinen Beitragssatz (§ 385 RVO) von 14 v. H. auf 13,5 v. H. des Grundlohns vermindert.

Die Beitragssatzsenkung führt ab Juli 1986 zu Einsparungen des Bundes für Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Krankenversicherung für die bei den Wirtschaftsbetrieben und der Erprobungsstelle beschäftigten Arbeiter und Angestellten in Höhe von rd. 140 000 DM jährlich.

86.10 Anhebung des Mietwertes für Bundesbedienstetenwohnungen im Ausland

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1984 den Mietwert der Bundesbedienstetenwohnungen in Beja/Portugal geprüft und festgestellt, daß der seit Jahren unveränderte Mietpreis zu niedrig bemessen war und Kosten der Bewirtschaftung der Wohnungen nicht berücksichtigt waren.

Die hieraufhin vom Bundesminister der Verteidigung eingeleitete und im Jahre 1986 abgeschlossene Überprüfung des Mietwertes führte zu Mehreinnahmen des Bundes von jährlich rd. 130 000 DM.

86.11 Verlängerung von Unteroffizierslehrgängen an der Raketenschule der Luftwaffe in Fort Bliss (USA)

Abweichend von der bisherigen Praxis haben Beamte, Richter und Soldaten nach einer Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1986 an erst bei einer Abordnung ins Ausland von mehr als drei Monaten Dauer Anspruch auf Auslandsdienstbezüge. Danach erhielten bis zum 30. September 1987 z. B. unverheiratete Unteroffiziere, die für die Dauer von bis zu drei Monaten zu Lehrgängen an die Raketenschule der Luftwaffe in Fort Bliss (USA) kommandiert werden und denen dort Gemeinschaftsunterkunft (unentgeltlich) und Gemeinschaftsverpflegung (Entgelt 5 DM täglich) bereitgestellt werden, neben ihren Inlandsdienstbezügen nur noch eine Aufwandsvergütung von 32 DM je Kalendertag für die ersten 14 Aufenthaltstage und von 25 DM ab dem 15. Tag. Über die Verringerung der finanziellen Abfindungen haben von der Regelung betroffene Soldaten alsbald nach dem Inkrafttreten der Neuregelung Klage geführt (vgl. u. a. den Bericht des Wehrbeauftragten — Drucksache 11/42 S. 23 —).

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) verlängerte ab Ende Mai 1986 die Unteroffizierslehrgänge zur Schulung an dem Waffensystem „HAWK" an der Raketenschule der Luftwaffe in Fort Bliss (USA), die seit Jahren einen Auslandsaufenthalt von weniger als drei Monaten erforderten, so, daß sich nunmehr ein solcher von mehr als drei Monaten ergibt. Hierdurch wurde der Bundeshaushalt im Jahre 1986 mit etwa 750 000 DM zusätzlich belastet.

Der Bundesrechnungshof hat die Verlängerung der Lehrgänge beanstandet und dem Bundesminister vorgehalten, die Lehrgänge seien in der Absicht verlängert worden, den teilnehmenden Soldaten Bezüge entsprechend der früheren Praxis zukommen zu lassen.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Eingaben von Lehrgangsteilnehmern dazu beigetragen hätten, durch eine Verlängerung der Lehrgänge die eingetretene finanzielle Schlechterstellung der Lehrgangsteilnehmer zu mildern. Es habe damit aber auch die Unteroffiziersausbildung qualitativ und quantitativ verbessert werden sollen.

Der Bundesminister hat zugesagt, daß von dem Jahre 1988 an entsprechend den Hinweisen des Bundesrechnungshofes die „HAWK"-Unteroffizierslehrgänge wieder unter der Dreimonatsgrenze liegen werden.

86.12 Rechtspflege in der Bundeswehr (Kapitel 14 07)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) unterhält zur Ausübung der Wehrdienstgerichtsbarkeit drei Truppendienstgerichte mit insgesamt 25 Kammern. Sie sind zuständig für Wehrbeschwerde- und Antragsverfahren nach der Wehrdisziplinarordnung und der Wehrbeschwerdeordnung sowie für disziplinargerichtliche Verfahren gegen Soldaten.

Der Bundesrechnungshof hat anhand des Geschäftsaufkommens geprüft, inwieweit die Kammern der Truppendienstgerichte ausgelastet sind, und untersucht, ob Organisation und Struktur der Gerichte unter Berücksichtigung des Personal- und Raumbedarfs den Anforderungen entsprechen. Von örtlich geprüften 17 Kammern erreichte nur eine ein volles Pensum. Eine weitere Kammer erreicht das Pensum zu 96 v. H., eine dritte zu 80 v. H. Die übrigen Truppendienstkammern waren zu 50 bis 78 v. H. ausgelastet. Die durchschnittliche Auslastungsquote aller Kammern der drei Truppendienstgerichte lag bei 68 v. H. Die Organisation und die Geschäftsverteilung der Truppendienstgerichte waren verbesserungsbedürftig.

Aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister zum 1. April 1987 38 Dienstposten, davon 3 für Richter, 13 für Beamte und 22 für Angestellte, abgezogen. Bis zum Jahre 1990 will der Bundesminister weitere 10 Dienstposten (3 für Richter, 4 für Beamte und 3 für Angestellte) zurückziehen. Die organisatorischen und personellen Maßnahmen der Umstrukturierung führen damit zur Reduzierung von 25 auf 20 Kammern und zur Einsparung von insgesamt 48 Dienstposten im Organisations- und Dienstpostenplan der Rechtspflege. Dies entspricht Bezügen und Vergütungen in Höhe von 2,5 Mio. DM jährlich.

86.13 Bedarf an Wärmeversorgungsanlagen in Liegenschaften der Bundeswehr
(Kapitel 14 12)

Im Bereich des Bundesministers der Verteidigung (Bundesminister) werden zur Wärmeversorgung seiner rd. 7 000 Liegenschaften rd. 700 Heizzentralen mit Leistungen über 1 Megawatt und etwa 2 500 Kleinheizanlagen betrieben. Der Bundesminister plant in den nächsten Jahren den Neubau oder die Sanierung zahlreicher Wärmeversorgungsanlagen, um sie den gestiegenen Anforderungen der „Technischen Anleitung Luft" an die Luftreinhaltung anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat 28 überwiegend in den Jahren 1983 und 1984 in Betrieb genommene Heizzentralen überprüft. Davon entsprechen lediglich fünf Anlagen annähernd dem tatsächlichen Wärmebedarf. Acht Anlagen haben mehr als doppelt so viel Kapazität wie nötig. Zehn Anlagen sind zwischen 40 und 100 v. H. und fünf Anlagen um bis zu 40 v. H. zu groß.

Die überprüften Kleinheizanlagen sind durchschnittlich doppelt so groß wie erforderlich.

In den meisten Fällen war der Wärmebedarf nicht richtig ermittelt worden. Ferner wurden energiesparende Maßnahmen nicht in erforderlichem Umfang berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister detaillierte Empfehlungen für künftige Planungen gegeben.

Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Er hat zwischenzeitlich, insbesondere im Rahmen von liegenschaftsbezogenen Energiekonzepten, Maßnahmen getroffen, die eine genaue Wärmebedarfsberechnung sowohl in der Bauantrags- als auch in der Planungsphase sicherstellen sollen. Auch hat er die Bauverwaltung auf die Notwendigkeit einer verstärkten Wahrnehmung ihrer Fachaufsicht hingewiesen und sie angewiesen, Wärmebedarfsberechnungen häufiger als bisher zu prüfen. Zugleich hat der Bundesminister seine einschlägigen Baufachlichen Richtlinien zur Bemessung von Wärmeversorgungsanlagen verbessert.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes werden in erheblichem Umfang zur Minderung der Kosten des geplanten Sanierungsprogramms für Wärmeversorgungsanlagen (derzeitiges Volumen 1,5 Mrd. DM) führen.

86.14 Erstattung (Vergütung) von Umsatzsteuer an eine Staatliche Lotterieverwaltung
(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Das zuständige Finanzamt erstattete der Staatlichen Lotterieverwaltung eines Landes für die Zeit vom 1. Januar 1979 bis zum 30. November 1984 Umsatzsteuer-(Vorsteuer-)Überschüsse von rd. 1,47 Mio. DM. Eine Umsatzsteuer-Außenprüfung des Finanzamtes im Jahre 1979 führte nur zu unbedeutenden Beanstandungen. Danach hat der Bundesrechnungshof den Vorgang geprüft. Er kam zu dem Ergebnis, daß das Finanzamt nicht hinreichend geprüft hatte, ob die steuerfreien Umsätze mit den richtigen Beträgen berücksichtigt und die Vorsteuer nur in der gesetzlich zulässigen Höhe geltend gemacht worden waren. Die Lotterieverwaltung hatte in den Steuererklärungen keine Angaben zur Aufteilung der Vorsteuern gemacht. Auch hatten Angaben über den Umfang des Betriebs gewerblicher Art und dessen Abgrenzung zur Hoheitsverwaltung gefehlt. Aufgrund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes und durch die von ihm veranlaßte erneute Außenprüfung wurde ein Betrag von über 1 Mio. DM Umsatzsteuer bestandskräftig zurückgefordert. Gleichzeitig konnten ungerechtfertigte Erstattungen (Vergütungen) weiterer Vorsteuerüberschüsse in Höhe von weit über 200 000 DM jährlich verhindert werden.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 1. Oktober 1987

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333